Government of Canada / Gouvernement du Canada

Safeguarding the Future and Healing the Past

The Government of Canada's Response to the Law Commission of Canada's Report *Restoring Dignity: Responding to Child Abuse in Canadian Institutions*

June 2001

Canada

101-06093/

Safeguarding the Future and Healing the Past

The Government of Canada's Response to the Law Commission of Canada's Report *Restoring Dignity: Responding to Child Abuse in Canadian Institutions*

June 2001

FOREWORD

I am pleased to present the Government of Canada's Response to the Law Commission of Canada's report *Restoring Dignity: Responding to Child Abuse in Canadian Institutions*.

The well being of children and young people in Canada is a top priority for the Government. We are committed, as the January 2001 Speech from the Throne made clear, to ensuring that this country is a place where children can grow up in safety and where the laws, policies and programs that affect them are grounded in their best interests.

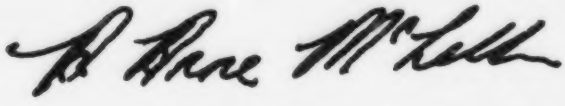
But this commitment also means that we must address the sad and disturbing issue of the physical and sexual abuse of children. Clearly, we need to do all we can to safeguard our children from those who would prey on their vulnerability. At the same time, we must also find responsible, fair and sensitive ways to deal with the past, particularly with the legacy of suffering and betrayal borne by those who were abused in government run, funded or sponsored institutions.

It was for this reason that, a little over three years ago, I called upon the Law Commission of Canada to study the question of how to redress the damage caused by institutional abuse. The Commission took on the task, and set out its findings in *Restoring Dignity*, a report that provides valuable insight into the complex issues that surround this subject and the search for effective solutions. The report's assessments of possible approaches to meeting the needs of survivors, and its recommendations will inform the Government in its continuing efforts to develop more effective policies and programs.

Our response describes the many ways that the Government of Canada is already working with governments at all levels, and in partnerships with communities, families and voluntary organizations who deal with children, to maintain and improve means to protect children from abuse in institutional care and elsewhere. It also outlines our continued commitment and ongoing efforts to work with survivors and the churches to find responsible, fair and sensitive ways to address the legacy of physical and sexual abuse in Indian residential schools. These initiatives reflect the same principles and concerns noted in the Commission's report, and I consider that an encouraging sign that we are on the right track.

Similarly, the Speech from the Throne indicated our intention to focus on crime prevention as much as punishment, and take measures to consider the needs of victims, ideas that are quite consistent with the Commission's recommendations.

Redressing the harm caused by institutional child abuse in the past and preventing its occurrence in the future is no small task. It will require cooperation and respectful sharing of roles and responsibilities across traditional jurisdictional lines, both within and outside of government, and a willingness to consider new ideas. I thank the members of the Law Commission of Canada for their important contribution, and hope that the report's recommendations and the federal government's response will provide the basis for all parties to work together for the sake of the children, today and tomorrow.



A. Anne McLellan
Minister of Justice and Attorney General of Canada

THE GOVERNMENT OF CANADA'S RESPONSE TO THE LAW COMMISSION OF CANADA'S REPORT *RESTORING DIGNITY: RESPONDING TO CHILD ABUSE IN CANADIAN INSTITUTIONS*

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

Background 2
- The Minister's Reference 2
- The Law Commission of Canada's Report 2
- The Law Commission of Canada's Recommendations 3

PROTECTING OUR CHILDREN 3

A Strong Commitment to Canada's Children 4
Current Initiatives for Children and Youth 4
- Healthy Development 4
- Dealing with Family Violence 6
- Research and Information for Prevention 7
- Addressing Crime and Victimization 8
- Screening of People Working with Children 8
- International Action 9

MAKING THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM MORE RESPONSIVE TO VICTIMS 10

Addressing the Needs of Victims of Abuse 10
Taking Responsibility 11
Protections for Victims in the Criminal Justice Process 11
- Facilitating Participation 12
- Making Victims' Safety a Primary Consideration in Bail Decisions 12
- Victims and Sentencing 13
- Protections for Victims of Sexual Assault 14
- Meeting Victims' Needs for Information 15
- Educating the Judiciary About the Needs of Victims 15

Current Initiatives 16
- Strengthening Protections for Victims and Witnesses 16
- Preventing the Sexual Exploitation of Children 17
- Policy Centre for Victims Issues 17
- Enhancing the Canadian Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime 17
- Corrections and Conditional Release Process 18
- Consultations on Better Protection for Child Victims 18

HEALING THE PAST: ADDRESSING THE LEGACY OF PHYSICAL AND SEXUAL ABUSE IN INDIAN RESIDENTIAL SCHOOLS 19

Historical Overview 19
Coming to Terms with the Past 20
A Framework for the Resolution of Residential Schools Claims 20
- Acknowledgement and Apology 21
- Respect, Engagement and Informed Choice 22
- Redress Programs 23
- Community Initiatives 24

CONCLUSION 26

SAFEGUARDING THE FUTURE AND HEALING THE PAST

THE GOVERNMENT OF CANADA'S RESPONSE TO THE LAW COMMISSION OF CANADA'S REPORT *RESTORING DIGNITY: RESPONDING TO CHILD ABUSE IN CANADIAN INSTITUTIONS*

INTRODUCTION

The Law Commission of Canada's report *Restoring Dignity: Responding to Child Abuse in Canadian Institutions* is an important contribution to our understanding of a complex and sensitive issue. In both its analysis and its recommendations, the report provides insights and suggestions that will be of great value to the Government of Canada in carrying out its commitment to the protection and well being of children. This commitment is fundamental to the Government, and is reflected in a great many programs and initiatives. But in putting it into practice, we are faced with continual challenges – and few are as difficult as resolving the damage done by the abuse of children in institutions run, funded, or sponsored by government.

In responding to the Law Commission's report, the Government has chosen to take a practical approach. We are in strong agreement with the principles and values identified by the Commission, and believe that these are fully consistent with the intentions underlying many of our policies and programs. This document is organized according to three themes that we believe reflect the key concerns of both the Commission and the Government:

- Protecting our children
- Making the criminal justice system more responsive to victims
- Responding to the legacy of Indian residential schools

Under each theme, we discuss the government's efforts to address these issues in the light of the report's findings, including efforts to work with partners to this end. In some cases this takes us beyond the scope of the Commission's report, but we believe it was important to provide a more complete picture. A major factor is that the Commission's recommendations cut across many jurisdictional boundaries and have implications not only for the federal government but also for provincial and territorial governments and non-governmental organizations such as law societies and bar associations. While this document naturally reflects a federal perspective, we have kept in mind throughout that there are many others with responsibilities and critical roles to play if the problems identified in the report are to be addressed effectively. Both the Minister and the

Deputy Minister of Justice have provided their provincial and territorial counterparts with copies of the report, and the Deputies had an opportunity to discuss it shortly after its release.

Background

Before moving into the three themes, it is important to set out the context, notably the background of the Commission's report and a brief overview of its contents. The full text of the report is available from the Commission on their Web site at www.lcc.gc.ca.

The Minister's Reference

In November 1997, the Minister of Justice, the Honourable A. Anne McLellan, asked the Law Commission of Canada to "undertake, pursuant to subsection 5(1)(b) of the *Law Commission of Canada Act*, a report addressing processes for dealing with institutional child physical and sexual abuse" in government-run, as well as government-funded and -sponsored institutions. Recognizing that civil and criminal trials are not ideal processes for dealing with child institutional abuse, the Commission was asked to consider processes that "would best address wrongdoing, while affording appropriate remedies, and promoting reconciliation, fairness and healing".

The Minister's request recognized the useful role that the newly created Law Commission could play given its mandate to adopt a multidisciplinary approach to its work, an approach that views the law and the legal system in a broad social and economic context. The Minister believed that the Commission was well suited to "provide governments, and Canadians generally, with an inventory and comparative assessment of approaches available". In keeping with the Minister's request, the Commission conducted its research and study in consultation with all interested parties and constituencies.

The Commission presented its report to the Minister of Justice in March 2000 and publicly released it shortly thereafter.

The Law Commission of Canada's Report

The report is in three parts. In Part I, the Commission sets the context for its analysis by examining why children were placed in institutions and the range of abuse issues which have been raised, including an examination of the history and legacy of the residential school system.

The Commission examines the needs of those who suffered from abuse as children in such institutions, the needs of their families and communities, and broader societal needs for prevention and public education. The Commission also discusses the specific needs of Aboriginal communities and persons that suffer from the legacy of the harms caused by residential schools.

Part II of the report assesses possible approaches to redress from the perspective of survivors of abuse and recommends changes to each process which the Commission believes would better meet survivors' needs. The processes considered are: criminal justice, civil actions, criminal injuries compensation programs, *ex gratia* payments, ombudsman offices, community initiatives, redress programs, children's advocates and commissions, truth commissions, and public inquiries.

The importance of preventing future occurrences of child abuse in out-of-home-care settings is discussed in Part III, along with preventive measures.

Finally, the Commission makes a series of general and specific recommendations.

The Law Commission of Canada's Recommendations

The Commission states that its general recommendations frame the way the specific recommendations are to be read. The general recommendations stress that any response to institutional child abuse should:

- take into account the needs of survivors, their families and their communities;
- address the unique needs of every survivor with respect, engagement, and informed choice; and
- avoid causing further harm to survivors, their families and their communities.

The general recommendations also stress the Commission's belief that:

- promoting community initiatives is a significant means of redressing institutional child abuse;
- redress programs negotiated with survivors and their communities are the best official response for addressing their needs; and
- establishing programs of public education, protocols and other strategies for prevention of further institutional child abuse are crucial.

The specific recommendations propose changes to existing redress processes, as well as steps to enhance public education and prevent child abuse in institutions.

PROTECTING OUR CHILDREN

At the heart of the Law Commission's report is a concern for the safety and well being of Canadian children, especially those who have suffered from institutional abuse as well as those who run a high risk of entering institutional care at some point during their vulnerable years. The Commission stresses the importance of preventing child victimization, and proposes

strategies such as public education programs and child-sensitive protocols that may help prevent future abuse of children. The Government of Canada fully shares this commitment.

A Strong Commitment to Canada's Children

The Government is committed to the well-being of Canada's children and youth. As a result, it has undertaken, often in partnership with provincial and territorial governments, a number of child- and family-oriented initiatives to work towards the goal of ensuring that children have the best opportunity to develop their potential. Many of these initiatives focus on the needs of children and families at risk, combining prevention measures with elements of intervention, education and information. Together, these initiatives help decrease the number of children who are at risk of entering institutional care later in life.

The values and principles at the heart of these prevention strategies affirm the developmental needs and well being of children, and make the best interests of the child their primary consideration. This child-centred approach is consistent with the Law Commission's recommendation that prevention strategies and frameworks should be built on the values and principles contained in the United Nations *Convention on the Rights of the Child.*

Moreover, the Government introduced in March 2001 Bill C-15, the *Criminal Law Amendment Act*, to better protect children from sexual exploitation. This legislation modernizes the existing child pornography *Criminal Code* offences to respond effectively to new technologies. People who prey on the vulnerabilities of children will not be allowed to hide in the anonymous forum of the Internet. These amendments also fulfill Canada's commitment to the United Nations to make it a crime to export child pornography.

Current Initiatives for Children and Youth

The Government of Canada shares the Law Commission's belief in the importance of public education programs, protocols and other strategies for the prevention of child abuse. Working with our provincial and territorial partners, we have put into place a number of initiatives that help achieve these objectives.

Healthy Development

The Government of Canada recognizes that the early years are critical for childhood development, that they lay the basis for a child's physical, emotional, social and intellectual health later in life. The Speech from the Throne reinforces this recognition by making a commitment to securing a good start in life for children, with a particular commitment made to helping secure a better future for Aboriginal children. The Government states its intention to work with First Nations to improve and expand the early childhood development programs and services available in their communities.

To date, the Government has taken a number of preventive measures to promote a healthy start that will help keep all children safe from potentially dangerous situations later on.

The *National Children's Agenda* (NCA) is a federal-provincial-territorial initiative with a central focus on early childhood development, based on the firm belief that a healthy start in the first years of childhood is a strong foundation for a better life. As a first step in the development of the NCA, the federal, territorial and provincial governments (with the exception of Quebec) articulated a shared vision for children, based on four goals: that children may be physically and emotionally healthy; successful at learning; socially engaged and responsible; and safe and secure. The NCA also promotes measures to improve protection from abuse, neglect, exploitation and dangerous environments which are key to ensuring the safety and security of children, with an emphasis on prevention.

On September 11, 2000, after identifying early childhood development as a priority under the NCA, federal, provincial and territorial governments concluded an *Early Childhood Development* agreement. With a total federal government investment of $2.2 billion over five years, starting in 2001, provincial and territorial governments will use this increased funding to promote healthy pregnancy, birth and infancy; improve parenting and family supports; strengthen early childhood development, learning and care; and strengthen community supports. In this manner, we can help children achieve their fullest potential and families can support their children within strong communities.

Also part of the NCA initiative is the October 5, 2000, announcement by the Government of Canada of the creation of five *Centres of Excellence for Children's Well Being* ($20 million over five years). As part of the federal contribution to the NCA, the centres' mandate is to enhance our understanding of, and responsiveness to, the physical and mental health needs of children and youth, and the critical factors for their healthy development. Each Centre of Excellence will address an issue of national significance (e.g. services delivered through the child welfare system) by identifying and linking together expertise, from parents, community groups, non-governmental organizations, service providers and researchers. The practical result of the Centres' work will be the production of information that can be used by all those who work with children.

Health Canada has implemented a number of initiatives aimed at, among other things, keeping children with their families, wherever appropriate, and out of institutional care. The services offered under the *Canada Prenatal Nutrition Program* community-based projects, funded by Health Canada ($37.7 million per year) and co-managed with the provinces and territories, contribute to the healthy development of children and positive parenting skills. As well, young Aboriginal children and their families in urban and northern communities, including children living in First Nations communities on reserve, are provided with an early intervention program under the federally funded ($47.5 million per year) *Aboriginal Head Start Program*. This

initiative provides critical development services to young Aboriginal children in their formative years by meeting their social, health, nutritional and psychological needs.

In the Speech from the Throne, the Government made a commitment to significantly expand the Aboriginal Head Start Program to better prepare more Aboriginal children for school and help those with special needs. The Government will also co-operate with Aboriginal communities, provinces and territories on the measures required to reduce the number of Aboriginal newborns affected by fetal alcohol syndrome.

The First Nations and Inuit component of the *Brighter Futures Initiative* ($50 million per year) provides funds for mental health and child development initiatives. These include ongoing support and assistance in running children's programs that are based, designed and implemented in the community. The program incorporates elements that may help redress some of the damage caused by the legacy of residential schools. It also promotes optimal health and social development for young children by supporting early childhood development opportunities such as after-school reinforcement.

Health Canada's *Community Action Program for Children* ($52.9 million per year) complements these initiatives by providing long-term funding to community groups to establish and deliver services that respond to the developmental needs of children from birth to six years of age who are living in conditions of risk, including those who are abused and neglected.

Dealing with Family Violence

The *Family Violence Initiative*, with the participation of 13 federal departments ($7 million per year), strives to reduce the incidence of family violence, including child abuse. It stresses prevention based on better public education and awareness of the problem, as well as supporting research to identify effective community intervention. Overall, the Family Violence Initiative enables the Government of Canada to provide coordinated and strategic policies and programs on family violence issues that also include institutional child abuse.

The development of knowledge and the dissemination of information to professionals working in the health, social service, education and criminal justice systems are crucial to the task of identifying and preventing child abuse. The *National Clearinghouse on Family Violence*, which operates on behalf of all federal government departments participating in the family Violence Initiative and located within Health Canada, is a national resource centre that collects, synthesises and disseminates information about the nature of various forms of family violence, child abuse (including institutional child abuse) and best practices to prevent the problem. Its resources are made available to practitioners and the general public at www.hc-c.gc.ca/hppb/familyviolence.

As a member of the Family Violence Initiative, the Department of Justice funds projects on child sexual abuse and conducts research to acquire a better understanding of this issue. These activities help inform the development of Justice Canada's legislation, policy and programs. As well, the Department has produced publications such as *The Secret of the Silver Horse*, a storybook that encourages children to inform someone if they are being sexually abused.

Research and Information for Prevention

In addition to the research and education components contributing to the prevention goals of the above-mentioned initiatives, Human Resources Development Canada (HRDC) undertakes research and makes information available on the effectiveness of systemic responses to child abuse and neglect. Data analysis from this research will enable policy makers to develop more effective child welfare policies and programs.

Another HRDC initiative develops information products on child welfare. These products are meant to inform researchers, raise public awareness of child abuse, and assist service providers in program and policy development. They also provide public access to a centralised clearinghouse for information and statistics related to child protection services and programs. This information can be found at www.hrdc-drhc.gc.ca/socpol/home.shtml.

Acquiring a better understanding of the nature and extent of child abuse and neglect in Canada is a key goal of Health Canada's *Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect*. The main objectives of the study are to develop information on and monitor trends in the reporting of abuse and neglect, to improve our understanding of the forms and severity of abuse, to assist in the targeting of resources for children at risk of abuse, and to collect information to help develop programs and policies for these children. The information gathered from the study will be used to increase public awareness of the problem, to inform professionals working in the field, to strengthen understanding and knowledge of child abuse, and to help set priorities for prevention and intervention. It is important to note that the study is based on close working relationships with the federal, provincial, and territorial governments, including native and non-governmental organizations.

Youth at risk, including those who have been in the care of child welfare authorities, also receive support through the federal government's *Crime Prevention Partnership Program*. This program has helped the *National Youth in Care Network* develop "Tools for Change", a project that provides youths in and from child welfare care with the information and tools they need to make positive changes in their lives. This resource kit, developed by youths who have themselves been in the care of child welfare authorities, also provides useful information for volunteers and professionals in the field.

Addressing Crime and Victimization

The *National Strategy on Community Safety and Crime Prevention* initiative ($32 million per year), under the auspices of the Department of Justice Canada and the Solicitor General of Canada, also contributes to the intervention and prevention of child abuse in institutional and domestic settings. It promotes a balanced approach to reducing crime and victimization by focusing primarily on crime prevention through social development and on the risk factors which contribute to crime and victimization, including child abuse and neglect. The Strategy's top four priorities are children, youth, women's personal security and Aboriginal communities.

The Strategy supports efforts to design and implement solutions to prevent crime and victimization. In this way, it can support Aboriginal communities to find community-driven approaches to prevent crime and victimization, for example, communities recovering from the legacy of residential schools that wish to implement preventive approaches. The National Crime Prevention Centre of Justice Canada, which is implementing the Strategy, actively explores opportunities to collaborate on these and other projects, seeking ways to help its partners prevent child abuse and neglect.

The *Kwanlin Dun First Nations Healthy Families Program* is a good example of projects that provide measures for protecting children and preventing harm, helping to prevent later involvement in the criminal justice system. This program was developed by the Kwanlin Dun First Nations community and focuses on children up to six years of age who have witnessed violence in the home. Parents participating in the program are provided with culturally appropriate support to reduce the incidence of child abuse or neglect, and domestic violence. The project emphasises the development of practical skills for parents, including primary infant care, access to information, referral to existing programs and services, and strengthening the network of support around the infant and the parents.

Screening of People Working with Children

Protecting our children obliges us to impose the highest standards on those who have contact with them through their work or through volunteer activities. Volunteer screening is an important tool in striving towards this goal. To this end, the Government of Canada supports the work of non-governmental organizations that work diligently and expertly to protect children.

In 1994, the Department of the Solicitor General developed and implemented a National Screening System in consultation with provincial and territorial governments and organizations responsible for the care and protection of children. This system screens prospective volunteers and employees who wish to work with children in positions of authority. It includes the use of criminal record checks conducted by the Canadian Police Information Centre (CPIC) and can also help organizations screen out known convicted sex offenders.

The protection of children from dangerous persons seeking to work with them was the focus of recent amendments to the *Criminal Records Act.* The new provisions, which came into force on August 1, 2000, enhance the ability of police to thoroughly explore the criminal background of such persons. Police can now flag the records of pardoned sex offenders on the CPIC registry to allow the unsealing of such records in regard to applications for child-sensitive positions. This makes the screening process more reliable and better protects communities from convicted sex offenders.

Voluntary organizations that carefully screen people in positions of trust can significantly reduce the possibility that harm will come to those in their care. The Departments of the Solicitor General and Justice have provided funding to *Volunteer Canada*, an organization devoted to promoting volunteerism, for its *National Education Campaign on Screening*. The campaign provides organizations with strategies on how to screen out sexual abusers from occupying staff positions of trust or authority over children.

The National Education Campaign also includes the *Safe Steps Volunteer Screening Program. Safe Steps* focuses on the development of screening resources and the creation of a network of trainers to deliver screening workshops across Canada. Materials such as handbooks, videos and training curricula are also available to the voluntary organizations.

Overall, the National Education Campaign on Screening promotes a proactive way to deal with the problem of violence against children and the vulnerable, as well as helping protect them from potential abuse. The Department of Justice and the Solicitor General will continue to provide support for the National Education Campaign on Screening for its public education initiative and to encourage screening at the provincial level.

International Action

The Government of Canada's efforts to prevent and protect children from sexual abuse and exploitation extend beyond our borders.

The protection of children was a key consideration when Canada signed the UN *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children, Supplementing the United Nations Convention Against Transnational Organized Crime*, in December 2000. The Protocol defines the offence of 'trafficking in persons' and requires State parties to criminalize this heinous activity. As well, it provides for international information exchange and co-operation among State parties concerning the problem, including a requirement to provide training for law enforcement personnel which takes into account child- and gender-sensitive issues. Finally, the Protocol contains provisions relating to victim and witness assistance and protection.

Canada is now actively involved in the planning of the United Nations General Assembly Special Session on Children which will take place between September 19-21, 2001 in New York to review the achievement of the goals of the 1990 World Summit for Children, as well as to agree on new commitments and a new "global agenda" for the next decade. Complex issues related to the survival, development and protection of children will be addressed.

We are also consulting with our provincial and territorial partners to review the *Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*, adopted on May 25, 2000 by the United Nations General Assembly, with a view to enabling Canada to sign the instrument in the near future. Once ratified, the Optional Protocol will require parties to ensure that the offences of the sale of children, child prostitution and child pornography are addressed under domestic criminal or penal law. The Protocol further provides for protective rehabilitative measures for child victims, as well as public and professional information, education and training about these practices.

Our commitment to better protect children from sexual exploitation has recently been demonstrated by the introduction on March 14, 2001 of Bill C-15, the *Criminal Law Amendment Act*. Among other things, this legislation modernizes the existing child pornography *Criminal Code* offences to respond effectively to new technologies such as the Internet. Exporting child pornography using these means will no longer go unsanctioned.

With the introduction of Bill C-15, we have already taken steps to fulfill the child pornography obligations of the *Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography*. By adhering to the remaining standards of the Protocol, Canada will continue to clearly demonstrate its commitment towards children at the international level.

MAKING THE CRIMINAL JUSTICE SYSTEM MORE RESPONSIVE TO VICTIMS

The Law Commission's report emphasizes the unique needs of survivors of institutional child abuse, and recommends measures to make the criminal justice process more responsive to their needs. The Government of Canada shares the Commission's goal of making the criminal justice system more responsive to the needs of victims of institutional child abuse, and victims of crime generally.

Addressing the Needs of Victims of Abuse

Improving the experience of victims of crime in the criminal justice process is a continuing priority for the Government of Canada. As the Law Commission emphasizes, victims and survivors have unique needs characterized by their victimization, their gender, their relationship with the offender and with their community, and their own personal characteristics. Victims are

not a homogeneous group, and they do not speak with one voice in identifying needs and approaches. While there are many common strategies that can help victims who participate in the criminal justice system, no template for services and "rights" or national standards will meet all the various needs of victims of crime. A range of approaches and flexibility in justice system responses is required; but all must be grounded in dignity, courtesy and respect.

The Government recognizes that the impact of victimization is life-long and for many victims, life-changing. If the experience of victims in the criminal justice process is to be improved, there must be better understanding of the impact of victimization and of the need to treat victims of crime with courtesy, compassion, dignity, and sensitivity. There must be steady progress in raising awareness and expanding information services and assistance to victims of crime, but it is not fast enough for many. Attitudes about victims' needs are changing among the police, the legal profession (Crown, defence and judge) and other system officials. But attitudes of victims of crime about their needs are changing as well. They will not accept being shut out of key decisions and kept uninformed, but they seek more accountability from, and more participation in, the criminal justice system.

Taking Responsibility

The responsibility for addressing the needs of victims of crime within the criminal justice system is shared by the federal, provincial and territorial governments. The federal government is responsible for enacting the criminal law, which is set out in the *Criminal Code* and applies throughout Canada. The provincial governments are responsible for the enforcement of the law and the administration of justice in the provinces. In the three territories, the federal Crown prosecutes offences and the Royal Canadian Mounted Police enforce the law. Other aspects of the administration of justice are the responsibility of the territories.

Protections for Victims in the Criminal Justice Process

The federal government has worked with the provinces and territories to make many victim-related reforms to the law in recent years. This section considers existing protections for victims in light of the Law Commission's recommendations, and describes initiatives that are aimed at improving the experiences of victims in the criminal justice process.

Victims currently benefit from a number of protective measures within the criminal justice process. For example, the process of providing testimony has been made easier, victims' safety is considered in bail decisions, and victims are allowed to submit victim impact statements at the time of sentencing. Other measures that consider the victim's needs within the criminal process include providing them with better information about this process, and sensitizing the judiciary about the needs of victims.

Facilitating Participation

A range of *Criminal Code* provisions make it easier for young victims and witnesses and sexual-assault complainants to testify, and protect or limit their re-victimization in the criminal justice process. For example, the Code gives judges the discretion to

- exclude members of the public from the courtroom when necessary for the proper administration of justice;
- allow a victim or witness who is under 18 years of age or may have difficulty communicating the evidence by reason of mental or physical disability to testify outside of the courtroom or behind a screen or device that would prevent him or her from being viewed by the accused;
- allow the admission of videotaped testimony of a victim or witness who is under the age of eighteen in proceedings related to various types of child abuse and sexual assault; and
- permit a support person to accompany a witness or victim who has a physical or mental disability or who is under fourteen year of age, and restrict personal cross-examination of young sexual assault victims or victims of violence (under 18 years of age) by a self-represented accused.

As well, when requested, a judge must order a publication ban to protect the identity of all victims and witnesses of sexual offences who are less than eighteen years old, and may order a ban in other appropriate cases.

The Law Commission recommends extending the scope of some of these existing provisions to a broader range of victims who may require protection to provide their testimony. Justice Canada will monitor the application of these provisions to ensure that they maintain their objectives, and will consider the need for additional reforms in this area.

Many suggestions have been made for changes to the provisions of the Code that permit a support person to accompany a victim or witness who has a disability or who is under the age of fourteen years. This provision is currently under review as part of the Department of Justice's consultations on *Child Victims and the Criminal Justice System.* A consultation paper was released in the fall of 1999 and is available on the Department's website at www.justice.gc.ca. The suggestions from these consultations will be analyzed and options for improvements will be developed, likely resulting in legislative reform measures.

Making Victims' Safety a Primary Consideration in Bail Decisions

Recent amendments (December 1999) to the *Criminal Code* require the decision-maker, at various points in the criminal justice process, to ensure the safety and security of any victim of or witness to the offence. For example,

- the responsible judicial officer (officer-in-charge, justice of the peace or judge) will consider the safety and security of the victim in any decision about an accused's bail;

- where an accused is released pending trial, the judge will consider including as a condition to bail that the accused abstain from any direct or indirect communication with the victim and any other condition necessary to ensure the safety and security of the victim; and
- the particular concerns of the victim will be considered and highlighted in decisions on the imposition of special bail conditions, including firearms prohibitions and in criminal harassment offences.

Victims and Sentencing

One of the purposes of sentencing is to acknowledge the harm suffered by victims of crime. A number of provisions of the *Criminal Code* support this purpose.

Victim Impact Statements: While courts may consider evidence regarding the impact of sexual or other abuse for victims and society generally, a victim impact statement informs a court of the harm done to or loss suffered by the victim of a particular offence. The *Criminal Code* requires a court to consider a victim impact statement at the time of sentencing an offender.

A victim impact statement may be submitted by a person who fits the *Criminal Code's* definition: a person who has suffered physical or emotional loss as a result of the commission of the offence. Where a victim is incapable of making a statement (e.g. because of illness or injury) the spouse, relative or person responsible for the care of the direct victim, can prepare one. The Code also recognizes that there may be more than one victim; for example, a child who suffers sexual abuse is a victim, but the mother who suffers emotional loss as a result of the crime may be a victim as well.

Several recent *Criminal Code* reforms encourage victim participation by ensuring that victims are permitted to read their impact statement aloud at the time of sentencing if they so wish; requiring the judge to ask, before imposing sentence, whether the victim has been informed of the opportunity to prepare a victim impact statement; and authorizing adjournments to permit a victim to prepare a statement or to submit other evidence to the court about the impact of the crime. It should be noted as well that a victim can be cross-examined on his or her statement but judges have the authority to limit cross-examination.

A restorative approach to sentencing: The Government of Canada agrees with the Law Commission's recommendation that the sentencing process should be restorative and inclusive of the victim wherever possible. In this manner, the sentencing process can focus on addressing the harm done by the offender's behaviour to the victim and the community, rather than focusing solely on punishment.

As part of the comprehensive sentencing reforms, that came into force in September 1996 under Bill C-41, the *Criminal Code* contains a statement of the purpose and principles of sentencing. In addition to codifying long-established objectives of sentencing, such as denunciation (the

community's condemnation of the criminal behaviour), deterrence (prevention of repetitive criminal behaviour) and rehabilitation (reintegration of the offender into society), the Code has added two restorative objectives: to provide reparations for harm done to victims or to the community, and to promote a sense of responsibility in offenders, and acknowledgement of the harm done to victims and to the community.

When interpreting these new provisions in the *Gladue* decision, the Supreme Court of Canada referred to Bill C-41 as a "watershed marking the most significant reform to the law of sentencing in Canada's history". The court strongly endorsed the use of restorative approaches for all offenders, and particularly for Aboriginal offenders. The Court also showed considerable interest in sentencing circles, which are an important means of involving members of affected communities in sentencing hearings.

Healing circles, another restorative approach to doing justice, are particularly relevant in responding to institutional abuse. Under this approach, the community can support victims and offenders in their healing and reintegration into society. Healing circles can also provide restoration and closure to communities suffering the effects of historical abuse.

Restitution: The *Criminal Code* allows a court to order restitution to cover financial damages that can be readily ascertained, including those resulting from bodily injury (not pain and suffering). While limited in scope, restitution may have restorative effects when it is actually ordered and paid.

Victim Surcharge: A victim surcharge is an additional penalty imposed on offenders at the time of sentencing. It is collected by the provincial and territorial governments, and used to help fund programs, services and assistance to victims of crime within their jurisdiction. The surcharge is 15% of any fine imposed on the offender; if no fine is imposed, the surcharge is $50 in the case of an offence punishable by summary conviction and $100 in the case of an offence punishable by indictment. The surcharge may be increased, at the discretion of the judge, in appropriate circumstances or waived where the offender establishes undue hardship.

Protections for Victims of Sexual Assault

The Law Commission's report considers the impact of sexual abuse and the justice system's potential re-victimization of sexual offence complainants. Over the years, several reforms to the *Criminal Code* have been made to address the particular problems experienced by victims and survivors of sexual assault.

In 1983, fundamental changes were made to the *Criminal Code* provisions dealing with rape and indecent assault. These reforms addressed substantive, procedural and evidentiary aspects of the law. The offences of rape, attempted rape, sexual intercourse with the feeble minded, and indecent assault were repealed and replaced with three levels of gender-neutral sexual assault.

The 1983 reforms also abolished outdated rules of evidence for sexual offences. The requirement that rape must be reported immediately was removed as was that for corroboration.

As well, restrictions were placed on the admission of evidence of the complainant's sexual history and reputation.

The Commission maintains that the *Criminal Code* should be amended so that the protections made available to sexual offence victims by the 1983 reforms including subsequent evidentiary and procedural reforms are also available to victims of offences that occurred prior to 1983. The Commission's concern is based on the assumption that sexual offences committed before 1983 would be charged in accordance with the law that existed at that time.

In fact, current evidentiary provisions could apply to cases of historic abuse. Several Code provisions facilitating a victim's or witness's participation and protecting his or her privacy are applicable to cases of historical abuse. As well, the common law has evolved to address the inapplicability of antiquated gender-based myths and stereotypes in the law. In view of these developments, increasing the awareness among legal professionals about the current state of the common law would be most helpful. Crown attorneys might also consider appealing decisions that were based on a misinterpretation of the common law, where feasible.

Meeting Victims' Needs for Information

The Government of Canada agrees with the Law Commission that victims of institutional abuse, and victims generally, need to be fully informed from the outset about the workings of the criminal justice process as well as their role in it. Justice Canada seeks to meet these needs through its Public Legal Education and Information (PLEI) program.

The PLEI program aims to help Canadians to better understand and participate in the criminal justice system. It is particularly oriented towards the needs of those who are at a disadvantage in accessing the justice system, namely, women, Aboriginal persons, youths, seniors, members of visible minorities, persons with disabilities, and people with low incomes. The PLEI program funds organizations in all provinces, which respond to the specific needs of clients, including victims, in their jurisdiction through community partnerships and tailored approaches.

Educating the Judiciary About the Needs of Victims

Recognizing that the needs of victims within the criminal justice system require greater consideration, the *National Judicial Institute (*NJI*)* has undertaken education initiatives for the judiciary that deal with a variety of issues relevant to victims. The NJI's programs in this area help ensure that judges understand and take into account the needs of survivors of child abuse and the impact that the judicial process can have on them.

The NJI was established in 1988 in recognition of the need for a high calibre of continuing judicial education to ensure that our judiciary is of the highest possible quality. Education initiatives relevant to the needs of victims within the criminal justice system form an integral part of the NJI's curriculum. For example, since its inception, the NJI has strongly emphasized sensitization programs, in such areas as violence against women and children. This type of sensitivity training was expanded in 1997 when the NJI launched a three-year Social Context Education project. The program includes judicial education designed to improve the capacity of the judiciary to deal in an appropriately sensitive manner with issues such as violence against children that may arise in matters before the courts.

The NJI is now working on Phase 2 of the Social Context Education Project, which will focus on integration of social context issues into all the Institute's programs.

Current Initiatives

The Government of Canada has undertaken a number of initiatives that improve the protections that are already available to victims. These include legislative measures introduced in the House of Commons in March 2001, consultations on possible future legislative reforms, and the establishment of a federal Policy Centre for Victims Issues.

Strengthening Protections for Victims and Witnesses

The protection of victims and witnesses during criminal trials and the prevention, where possible, of repetitive examinations and abusive cross-examination have been express goals in all three phases of the Department of Justice's Criminal Procedure Reform Initiative. In the current third phase of this reform, the Government of Canada has recently introduced legislation to help address the issue of re-victimization by the justice system.

The new legislation will help protect witnesses from repetitive examinations and abusive cross-examinations at preliminary inquiries. For example,

- the *Criminal Code* will now require the justice presiding at the preliminary inquiry to prevent inappropriate questioning of witnesses;
- a new pre-preliminary hearing will be created for the judge and the parties to attempt to determine and limit the scope of the inquiry, on a consensual basis; and
- changes will be made to the rules of evidence applicable at the preliminary inquiry to allow the admission of evidence the justice considers credible or trustworthy.

Preventing the Sexual Exploitation of Children

As technology becomes increasingly sophisticated, our laws must respond more effectively to protect children from sexual exploitation by way of computer systems including the Internet. For this reason, the Government of Canada introduced Bill C-15, the *Criminal Law Amendment Act*, in March 2001 creating the new offence of Internet luring.

Research shows that predators are using the Internet, masking their identity and pretending to be children or young adults to lure children into a situation where they could be sexually abused. The new luring offence will, for example, make it illegal to communicate with a child for the purpose of committing a sexual offence against that child. It will carry a maximum penalty of five years imprisonment.

While the proposed legislation is an important step to better protect children, it is not the only answer to this growing problem. Parents, teachers and Internet service providers also have an important role in being vigilant so that children remain protected from dangers on the Internet. In this regard, the Government announced on February 15, 2001 the launch of the *Canadian Strategy to Promote Safe, Wise and Responsible Internet Use*, a new initiative that will equip teachers and parents with tools and resources to help protect children against the dangers of illegal and offensive Internet content.

Policy Centre for Victim Issues

In 1999, the Policy Centre for Victim Issues was established in the Department of Justice to coordinate all federal policy and legislation relating to victims of crime and to ensure that the victim's perspective is considered in the development of policy and legislation. Since its creation, the Policy Centre has developed basic information for victims, which is accessible on the Department of Justice Website. The Policy Centre will work in partnership with survivors of institutional abuse to determine the nature of information necessary and the appropriate delivery mechanisms.

Enhancing the Canadian Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime

The *Canadian Statement of Basic Principles of Justice for Victims of Crime*, endorsed by federal, provincial and territorial Ministers of Justice in 1988, has been an important guide to the development of legislation and policies affecting victims of crime. Through legislation, policy and practice, the Statement has been implemented across Canada. Provinces and territories have enacted legislation to provide services, assistance, and, in some jurisdictions, compensation to victims. Provinces and territories have also implemented training programs for victim service providers and other professionals, and regularly share information about victims services and assistance. In addition, many jurisdictions have legislation that includes a statement of principles, goals or a preamble which reflect the principles of the Canadian Statement.

The federal government has supported efforts to implement the Statement. The federal Victims Fund provides contribution funding to all provinces and territories to help them implement victim-related legislation and the Canadian Statement.

The Government of Canada, together with provinces and territories, is currently reviewing the Canadian Statement to determine whether and how it should be revised and enhanced.

Corrections and Conditional Release Process

The Government of Canada has committed to an enhanced role for victims in the corrections and conditional release process. In May 2000, following a review of the *Corrections and Conditional Release Act*, the sub-committee of the Standing Committee on Justice and Human Rights made a number of recommendations on victims' rights. Action will be taken on all of these recommendations to provide additional and more timely information to victims as well as allowing victims to play a larger role in the process if they so desire. As a first step, the Government is undertaking consultations with victims of federal offenders to gain more input as to what is needed to make the corrections and conditional release process more responsive to victims' needs.

Consultations on Better Protection for Child Victims

Several recent high-profile cases have involved death and serious injury to children, and the media have focussed on the threat posed by sexual predators. This has resulted in a high degree of public concern that more effective measures have to be taken to ensure the safety of children in their communities.

In response to this concern, the Minister of Justice launched a public consultation on *Child Victims and the Criminal Justice System* in the fall of 1999. The consultation paper outlines a range of protective measures enacted by the Government since 1981 to better protect children from harm, and outlines suggestions on how the criminal law could be improved to better support provincial and territorial efforts to protect children. Although not specifically directed to institutional child abuse, the consultation examines some forty issues in three areas – creating further child-specific criminal offences, sentencing to protect children, and improving the experience of child witnesses and facilitating their testimony in criminal proceedings. The suggestions from the consultation will be analyzed, and options developed for improvements in the areas of concern raised, likely resulting in a package of legislative reforms.

HEALING THE PAST: ADDRESSING THE LEGACY OF PHYSICAL AND SEXUAL ABUSE IN INDIAN RESIDENTIAL SCHOOLS

The Commission's report provides valuable insights to all of those seeking effective and sensitive solutions to cases of abuse of children in institutions. The Commission's conclusions are helpful in regard to the Government of Canada's ongoing work with survivors and the churches, to find responsible, sensitive and fair ways to address the legacy of physical and sexual abuse in Indian residential schools. Redressing the wrongs that occurred in the schools is a necessary first step to healing and reconciliation for both individuals and their communities - a healing process that is essential to break the cycles of abuse and begin to build a strong and healthy foundation so that together we can deal with the challenges of the present and look to the opportunities of the future.

This section of the Government response briefly reviews the history of Canada's Indian residential schools, and reflects on our progress in addressing the legacy of abuse in the schools in light of the Commission's recommendations. Generally, the Commission's emphasis on redress programs negotiated with survivors and on community initiatives as the best means to redress institutional abuse is consistent with Canada's approach to resolving residential school claims.

Historical Overview

The residential school system operated in Canada from before Confederation until the latter part of the twentieth century. Over time, there were 130 Indian residential schools across Canada, located in every province and territory except Newfoundland, New Brunswick and Prince Edward Island. The residential school system grew, in part out of the missionary work of various Christian religious organisations. The Government of Canada began to play a role in the development and administration of the system as early as 1874, to meet its obligation under the *Indian Act* to provide an education to Aboriginal persons, as well as to further their integration into broader Canadian society. For much of their history, most residential schools were operated in partnership by various religious organizations and the federal government. In 1969, the Government assumed administrative responsibility for the school system, with religious organisations retaining a role in staffing and in the care of children for some years thereafter. Most residential schools had ceased to operate by the mid-1970s, with only seven remaining open into the 1980s. The last federally run residential school closed in Saskatchewan in 1996. Approximately 105,000 persons who attended the schools were counted at the time of the 1991 census (the only census to enquire about residential school attendance).

In recent years, many individuals have come forward with personal and painful stories of physical and sexual abuse in the residential schools. While it is not uncommon to hear some former students speak about positive experiences in these institutions, their stories must be seen in the context of disclosures of abuse, criminal convictions of perpetrators, the findings of

various studies such as the Royal Commission on Aboriginal Peoples, and now the Law Commission of Canada's report, which tell of the tragic legacy that the residential school system has left with many former students. They, and their communities, continue to deal with issues such as physical and sexual abuse, family violence, and drug and alcohol abuse.

Many Aboriginal people have decided to seek financial compensation for the harms they suffered in residential schools. As of March 2001, more than 7,200 individuals had filed civil claims for compensation against Canada and the various religious denominations that ran the schools. A number of class or representative claims have also been filed.

Coming to Terms with the Past

Over time, the Government of Canada and the churches which operated the schools have come to understand and begin to address the legacy of our past relationship with Aboriginal peoples, including the legacy of physical and sexual abuse at residential schools.

The Government of Canada is determined to work in partnership with churches and survivors to respond in a responsible, fair, and sensitive way to the growing number of claims relating to physical and sexual abuse suffered by Aboriginal persons in residential schools. Indeed, this was a key factor in the Minister of Justice's decision to ask the Law Commission to undertake its work on institutional abuse. Recognizing that, for many, lengthy civil and criminal trials are not ideal processes for responding to victims of physical and sexual abuse in government-funded institutions, the Minister asked the Commission for a report that would identify processes that could best address wrongdoing while affording appropriate remedies and promoting reconciliation, fairness, and healing.

A Framework for the Resolution of Residential Schools Claims

Finding the best way to meet the needs of survivors of institutional abuse in the context of a fair and accountable redress process is a key problem for those seeking effective and sensitive solutions to cases of abuse of children in institutions. By documenting and acknowledging the experiences and perspectives of survivors and their communities, the Commission's report makes an important contribution to the Government's work towards the resolution of residential schools claims. In the three years since the Commission began its examination of this issue, the Government of Canada has worked intensively with survivors and the churches to develop appropriate models for resolving claims concerning abuse at residential schools. A review of a number of the Commission's principal conclusions offers an opportunity to reflect on our progress.

Acknowledgement and Apology

The Commission stresses that survivors need an acknowledgement of what occurred from those responsible and an apology for the harms that they suffered.

The Government of Canada has acknowledged its particular responsibilities for the tragic physical and sexual abuse of Aboriginal children in many residential schools. In January 1998, as part of its response to the report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples, the Government issued a *Statement of Reconciliation* that expressed profound regret to the Aboriginal community for its past mistakes and acknowledged the role the Government played in the development and administration of the residential school system. To those who suffered the tragedy of physical and sexual abuse while attending residential schools, the Government of Canada said it is deeply sorry.

The Statement of Reconciliation was part of a larger action plan announced by the Government of Canada in response to the report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples. *Gathering Strength - Canada's Aboriginal Action Plan*, is a long-term, broad-based policy approach designed to increase the quality of life of Aboriginal peoples and to promote self-sufficiency. The vision captured by *Gathering Strength* includes building a new partnership among Aboriginal peoples and other Canadians to help us deal with the problems of the past and work together to build a better future.

The Government of Canada recognizes that acknowledgment and apology are also important to build the basis for healing and reconciliation at the individual and community levels. The Government also offers individual apologies to those who are affected by abuse that occurred in the schools. Offering an apology and acknowledgement of the wrongs of the past is an important first step to building the foundation for a new relationship with Canada's Aboriginal peoples, one founded on trust and respect.

Excerpt from the *Statement of Reconciliation*

...Sadly, our history with respect to the treatment of Aboriginal people is not something in which we can take pride. Attitudes of racial and cultural superiority led to a suppression of Aboriginal culture and values. As a country, we are burdened by past actions that resulted in weakening the identity of Aboriginal peoples, suppressing their languages and cultures and outlawing spiritual practices. We must recognise the impact of these actions on the once self-sustaining nations that were disaggregated, disrupted, limited or even destroyed by the dispossession of traditional territory, by the relocation of Aboriginal people, and by some provisions of the Indian Act. We must acknowledge that the result of these actions was the erosion of the political, economic, and social systems of Aboriginal people and nations.

Against the backdrop of these legacies, it is a remarkable tribute to the strength and endurance of Aboriginal peoples that they have maintained their historic diversity and identity. The Government of Canada today formally expresses to all Aboriginal people in Canada our profound regret for past actions of the federal government which have contributed to these difficult pages in the history of our relationship together.

One aspect of our relationship with Aboriginal people over this period that requires particular attention is the Residential Schools system. This system separated many children from their Families and communities and prevented them from speaking their own languages and from learning about their heritage and cultures. In the worst cases, it left legacies of personal pain and distress that continue to reverberate in Aboriginal communities to this day. Tragically, some children were the victims of physical and sexual abuse. The Government of Canada acknowledges the role it played in the development and administration of these schools. Particularly to those individuals who experienced the tragedy of sexual and physical abuse at residential schools, and who have carried this burden believing that in some way they must be responsible, we wish to emphasise that what you experienced was not your fault and should never have happened. To those of you who suffered this tragedy at residential schools, we are deeply sorry. In dealing with the legacies of the Residential School system, the Government of Canada proposes to work with First Nations, Inuit and Métis people, the Churches and other interested parties to resolve the longstanding issues that must be addressed. We need to work together on a healing strategy to assist individuals and communities in dealing with the consequences of this sad era of our history.

January 1998

Respect, Engagement and Informed Choice

The Commission stresses that approaches to provide redress for survivors have to take the needs of survivors, their families and their communities as a starting point, and be grounded in respect, engagement and informed choice.

The Government of Canada's work with residential schools survivors is based on these principles. In 1999, the Department of Justice and the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) facilitated a series of nine exploratory dialogues across the country with survivors of residential schools abuse, Aboriginal leaders and healers, and churches' representatives. The dialogues reflected principles of respect and engagement with those affected by residential school abuse, and helped to open lines of communication and assist all of those involved to understand the needs of survivors and their communities and develop options for addressing those needs. As a result of the dialogues, the Government agreed that DIAND

and the Department of Justice should explore, with residential schools survivors and the co-defendant churches, possible models for resolving residential schools abuse claims.

Redress Programs

The Commission recommends that redress programs negotiated with survivors and their communities are the best official response for addressing the full range of their needs while being responsive to concerns of fairness and accountability.

DIAND and the Department of Justice are currently working with residential schools survivors and, where possible, co-defendant churches, to build and implement models that will provide more appropriate responses to claims relating to abuse at residential schools. A number of dispute resolution pilot projects are under way. Because the framework for each project is negotiated directly with a group of survivors, each is unique, reflecting particular needs and priorities. At the same time, a number of common elements among the different projects protect the fairness and accountability of the process, and respond to survivors' needs:

- Compensation can be paid only for validated claims, within the framework of established Canadian law. Neutral fact-finders are given the responsibility to assess the validity of claims.

- Claims in the dispute resolution projects are subject to the same standard of proof as in civil court (the balance of probabilities).

- All the projects seek to ensure that former students' personal and sensitive stories can be told and considered in a safe environment. Counselling and support services are made available to survivors during the course of the dispute resolution project. This helps to build a safe and trusting climate for the process.

Overall, the dispute resolution projects aim to work with, and resource, groups of survivors so that the parties can find credible ways to resolve abuse claims that can help to bring about healing, provide closure to participants, and begin to build a new relationship between Aboriginal peoples and the Government of Canada.

One unresolved issue that has made it more difficult to resolve the claims of those who suffered abuse in residential schools is the financial concerns of some of the religious organizations that share responsibility for the development and administration of residential schools. Court decisions to date have found that the religious denominations that ran the schools shared responsibility for the abuse that took place, and therefore share responsibility for compensating those harmed by the abuse. Some churches that face these claims are concerned about their financial viability if they pay compensation to those who suffered abuse at the schools. The

Government of Canada recognizes the importance of religious institutions in our society, and is committed to their sustainability. At the same time, the churches and the Government of Canada share responsibility for the tragic legacy of the residential schools system, and the Government is working with the churches to discuss the appropriate resolution of claims.

Community Initiatives

The Commission recommends that community initiatives should be promoted as a significant means of redressing institutional child abuse.

The Government of Canada created a community healing fund as part of *Gathering Strength - Canada's Aboriginal Action Plan*, announced in January 1998. The Government committed $350M to support community-based healing initiatives to address the legacy of physical and sexual abuse in residential schools. The fund is administered by the Aboriginal Healing Foundation, an Aboriginally-run corporation that operates at arm's length from the Government. The Foundation supports holistic and community-based healing initiatives that address the needs of Métis, Inuit, and First Nations peoples, including projects that incorporate traditional healing methods and other culturally appropriate approaches. The Foundation does not use funds to pay costs related to compensation of individuals or litigation respecting residential schools. More information about the Foundation's work can be found at www.ahf.ca.

Many Aboriginal persons consider the loss of the opportunity to experience and learn their own language and culture to be a particularly damaging aspect of the residential schools experience. The *Statement of Reconciliation* acknowledged that, as a country, we are burdened by past actions that resulted in weakening the identity of Aboriginal peoples, suppressing their languages and cultures. In the *Statement of Reconciliation*, the Government of Canada formally expressed regret to all Aboriginal peoples in Canada for past actions of the federal government which contributed to these difficult pages in the history of our relationship together. The Government of Canada recognizes the importance of community initiatives to support Aboriginal languages and culture.

The Government presently supports a broad spectrum of initiatives to preserve and advance Aboriginal languages and culture, including:

- the $20M *Aboriginal Languages Initiative* which funds community and home-based activities in support of the revitalization, maintenance and growth of Aboriginal languages;

- providing more than $17M over 5 years to the Governments of the Northwest Territories, the Yukon, and Nunavut to support community-based initiatives and other activities that foster the maintenance, revitalization, growth and protection of the six Aboriginal "official" languages in the NWT, eight Aboriginal languages of Yukon, and the Inuktitut language;

- $7.9M annual funding for the *Northern Native Broadcast Access* program, which funds the production and distribution of Aboriginal radio and television programming. The 13 Aboriginal television and radio societies funded by the program broadcast to over 400 northern and remote communities (approximately 500,000 people) across Canada, in 17 Aboriginal languages in addition to English and French; and

- $8.1M in annual funding to enable First Nations and Inuit peoples to establish and operate cultural/education centres which undertake a range of activities that help to increase First Nations and Inuit peoples' knowledge and use of their traditional languages, and traditional and contemporary cultural skills.

The Government of Canada recognizes the importance of examining and reassessing existing policies and programs to help Aboriginal peoples and communities to strengthen their language and culture.

Other community-based initiatives funded by the federal government can also play a role in helping communities to address the legacy of physical and sexual abuse at residential schools. These include the Aboriginal Justice Strategy, the National Strategy on Community Safety and Crime Prevention, the First Nations Policing Policy, the Aboriginal Community Corrections Initiative, and Health Canada's programs and services for Aboriginal peoples. DIAND and the Department of Justice are exploring ways to forge stronger links between residential schools dispute resolution projects and other federally-funded or provincial community-based programs.

For example, the *Aboriginal Justice Strategy*, a joint initiative between the Department of Justice, DIAND and the Solicitor General, supports Aboriginal community-based justice programs in addressing the social justice challenges of the over representation of Aboriginal people in the criminal justice system by increasing community participation and reflecting Aboriginal values in the mainstream justice system. Supporting Aboriginal communities to play a greater role in the administration of justice helps to advance the process of healing and reconciliation, and contribute to their long-term health and well being.

Similiarly, Justice Canada's *Native Courtworker* program recognizes the unique needs and circumstances of Aboriginal peoples as they come into contact with the criminal justice system. The Native Courtworker program facilitates and enhances access to justice by helping Aboriginal persons accused of criminal offences to obtain fair, equitable and culturally sensitive treatment under the law. The program is available to both status and non-status Aboriginal persons. Courtworkers serve as a bridge between the criminal court system and Aboriginal communities. They strive to make the criminal justice process less alien to Aboriginal persons, whose concept of justice may be more rooted in principles of restoration, harmony and healing than in mainstream themes of punishment and retribution. Consistent with the Law Commission's recommendations, the Native Courtworker program ensures that accused persons, some of whom have been victims of child abuse, and their families are fully informed at the earliest possible

stage about how the criminal justice process works; helps combat false perceptions and misinformation and sensitizes criminal justice personnel to Aboriginal language, culture, traditions, values and socio-economic circumstances; and ensures peer, professional and practical support for the accused, including those who are survivors of child abuse, in the criminal justice process.

Solicitor General Canada's *Aboriginal Community Corrections Initiative* is another example of a federally funded community-based program which takes the residential schools experience into account, and so can play a role in addressing the legacy of the schools. This initiative is designed to explore new options and models of offender treatment by providing funding to a small number of Aboriginal communities to develop healing strategies that involve the offender and victim, the families of both and the community as a whole. Community healing initiatives involve the police, court, and community in a joint effort to address the needs of offenders with the goal of individual and collective wellness. To help ensure that the needs of survivors of sexual abuse are addressed in the context of these community projects, the Initiative has produced a number of reports, including *Responding to Sexual Abuse* and *At the Time of Disclosure*. The reports promote best practices in caring for survivors who have become both victims and perpetrators of child abuse. The report also focuses on community-based prevention and intervention strategies, many of which are relevant to abuse suffered in institutional settings such as residential schools. They have been widely distributed to Aboriginal communities, organizations and other partners. These documents are available from the Solicitor General Website at www.sgc.gc.ca.

A number of Health Canada programs that serve the needs of First Nations communities and families can play a role as well. The *Aboriginal Head Start Program*, for example, is a school-readiness and early-intervention program involving parents and communities to support the needs of children. The program emphasizes strong parental involvement and community support, and focuses on supporting Aboriginal language and culture. As well, the First Nations and Inuit component of Health Canada's *Brighter Futures* Initiative provides ongoing support and assistance to First Nations and Inuit communities to assist them in running children's programs that are based, designed and managed in the community. These programs promote early childhood development opportunities that can help to address inter-generational and cyclical dynamics of child physical and sexual abuse.

The Government of Canada is committed to working with survivors, their communities, the churches, and other partners to address the legacy of residential schools in a manner that is flexible and integrated.

CONCLUSION

The Law Commission has provided us with an informative and valuable report on the very important issue of child abuse in Canadian institutions. The report illustrates the Law

Commission's role as an independent advisor to the Government of Canada on legal issues. The Commission's analysis is also an important resource to all levels of government as well as other public and social institutions to understand the complex issues involved, and to find effective and sensitive solutions in ongoing efforts to address child abuse.

The Commission's report provides the Government of Canada with an opportunity to take stock of where we stand in light of its overall findings. It is encouraging that the values and concerns that emerge from this study are very much in line with those of the Government. Also, it is evident that many of our programs and efforts are being directed at the real problems, and there is reason to believe that progress is being made.

The Government of Canada shares the Commission's concerns about the incidents of child abuse in Canadian institutions and has declared the well being of all children to be a top priority. To this end, we are constantly working to make Canada a safer place for children to live and grow up in. We are striving to do this by ensuring that our policies, legislation and programs are in the best interests of children.

We have put into place a number of programs and measures that contribute to the prevention of child abuse, make the criminal justice system more responsive to victims, and address the legacy of physical and sexual abuse in Indian residential schools.

We share the Law Commission's commitment to the importance of protecting children and, for their better protection, we have implemented a variety of preventive measures. Collectively, these measures help lay the basis for their emotional, social and intellectual health later in life, raise public awareness of child abuse, provide better information and research on child abuse to policy makers, address crime and revictimization, improve the screening of people working with children, and increase children's awareness of potentially abusive situations. We have also introduced new legislation to combat the sexual exploitation of children at the national and international level.

A continuing priority of the Government is to improve the experience of victims of crime in the criminal justice process, also a key concern of the Commission. Over the years, we have put into place a variety of *Criminal Code* protections for victims that help facilitate their participation in giving testimony, make their safety a primary consideration in bail decisions, and allow them to participate in the sentencing process by submitting a victim impact statement. Recently, the Government has introduced legislation to protect victims at preliminary inquiries, undertaken consultations on better protections for children under the criminal law and in criminal proceedings, concluded an Early Childhood Development agreement with the provinces and territories, and amended the *Criminal Records Act* to enhance the ability of police to better explore the criminal backgrounds of dangerous persons seeking to work with children. A Policy Centre for Victim Issues has also been established to ensure that the victim's perspective is taken into account in policy development.

The insights in the Commission's report will also help to inform the Government of Canada's ongoing work with survivors and the churches to find responsible, sensitive and fair ways to address the legacy of physical and sexual abuse in Indian residential schools. Consistent with the Commission's recommendations, the Government is currently working with residential school survivors, and, where possible, co-defendant churches, to build models that can provide more appropriate responses to claims relating to abuse at residential schools. The Government is also working actively with the churches to find ways that we can work together to address our shared responsibilities for abuse that occurred in the schools.

The Government of Canada believes that the cumulative effect of our actions in support of children, often in partnership with the provinces and territories, will contribute to their overall safety and well being. Many of these actions try to address the root causes that place children at risk while others provide remedies for those who have been harmed. In all cases, it is our intention to maintain and put into place the strongest support we can to ensure that children lead healthy, productive and secure lives.

Gouvernement du Canada
Government of Canada

Garantir l'avenir et guérir du passé

Réponse du gouvernement du Canada au rapport de la Commission du droit du Canada *La dignité retrouvée : la réparation des sévices infligés aux enfants dans des établissements canadiens*

Juin 2001

Canada

Garantir l'avenir et guérir du passé

Réponse du gouvernement du Canada au rapport de la Commission du droit du Canada *La dignité retrouvée : la réparation des sévices infligés aux enfants dans des établissements canadiens*

Juin 2001

AVANT-PROPOS

J'ai le plaisir de soumettre la Réponse du gouvernement du Canada au rapport de la Commission du droit du Canada intitulé, *La dignité retrouvée : La réparation des sévices infligés aux enfants dans des établissements canadiens*.

Le bien-être des enfants et des adolescents canadiens est un objectif primordial pour le gouvernement du Canada. Le discours du Trône de janvier 2001 l'exprimait clairement : nous voulons que le Canada soit un endroit où les enfants peuvent grandir en sécurité et où les lois, les politiques et les programmes qui les touchent sont conçus en fonction de leur intérêt.

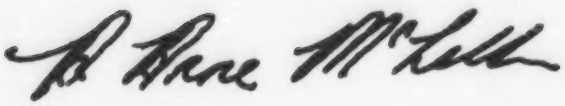
Toutefois, pour ce faire, nous devons aborder la triste et troublante question des sévices physiques et sexuels infligés aux enfants. Il est clair que nous devons tout mettre en œuvre pour protéger nos enfants contre ceux et celles qui veulent profiter de leur vulnérabilité. Par ailleurs, nous devons trouver des moyens responsables, équitables et sensibles de faire face au passé, particulièrement de réparer les séquelles et le sentiment de trahison laissés par les sévices infligés dans des établissements dirigés, financés ou parrainés par le gouvernement.

C'est pour cette raison qu'il y a un peu plus de trois ans, j'ai demandé à la Commission du droit du Canada d'examiner la question de la réparation des sévices infligés dans les établissements. La Commission a mené cette tâche à bien et elle nous a fait part de ses conclusions dans un rapport intitulé : *La dignité retrouvée*, rapport qui fait la lumière sur cette question complexe et qui facilite la recherche de solutions efficaces. Le rapport évalue les divers moyens de répondre aux besoins des victimes, et ses recommandations aideront grandement le gouvernement à élaborer des politiques et des programmes plus efficaces.

Notre réponse décrit les nombreux aspects sur lesquels le gouvernement du Canada travaille déjà en partenariat avec tous les paliers de gouvernement ainsi qu'avec les collectivités, les familles et les organismes bénévoles qui s'intéressent aux enfants afin d'assurer et d'améliorer la protection des enfants contre les mauvais traitements, notamment les enfants placés dans des établissements. Elle témoigne également de notre engagement et de nos efforts constants en vue de collaborer avec les victimes et les églises pour trouver des moyens responsables, équitables et sensibles de réparer les séquelles laissées par les sévices physiques et sexuels subis dans les pensionnats pour Indiens. Ces initiatives reflètent les principes et les préoccupations mentionnés dans le rapport de la Commission, et j'estime qu'il s'agit d'un signe encourageant qui nous permet d'affirmer que nous sommes sur la bonne voie.

De surcroît, dans le discours du Trône, nous avons exprimé l'intention de nous concentrer tout autant sur la prévention du crime que sur le châtiment et de prendre les moyens nécessaires afin de tenir compte des besoins des victimes, intention qui correspond tout à fait aux recommandations de la Commission.

Réparer les dommages causés par les sévices infligés aux enfants dans les établissements et empêcher qu'ils ne se reproduisent à l'avenir est une tâche extrêmement complexe. Pour y arriver, tous les intervenants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, devront collaborer et être disposés à partager leurs rôles et responsabilités, sans égard à leur domaine de compétence habituel et ils devront également être prêts à explorer de nouvelles idées. Je souhaite remercier les membres de la Commission du droit du Canada de leur importante contribution et j'espère que les recommandations du rapport, de même que la réponse du gouvernement fédéral, permettront à toutes les parties de travailler ensemble pour les enfants, aujourd'hui et demain.



A. Anne McLellan
Ministre de la Justice et procureure générale du Canada

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA AU RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT DU CANADA *LA DIGNITÉ RETROUVÉE : LA RÉPARATION DES SÉVICES INFLIGÉS AUX ENFANTS DANS DES ÉTABLISSEMENTS CANADIENS*

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

Historique 2
- La demande de la Ministre 2
- Le rapport de la Commission du droit du Canada 2
- Les recommandations de la Commission du droit du Canada 3

LA PROTECTION DE NOS ENFANTS 3

Notre solide engagement envers les enfants canadiens 4
Initiatives qui visent les enfants et les adolescents 4
- Des enfants bien portants 4
- La lutte contre la violence familiale 6
- Recherche et information en matière de prévention 7
- La lutte contre le crime et la victimisation 8
- Le filtrage des personnes appelées à travailler avec les enfants 8
- Activités internationales 9

FAIRE EN SORTE QUE LE SYSTÈME DE JUSTICE SOIT PLUS ADAPTÉ AUX BESOINS DES VICTIMES 11

Répondre aux besoins des victimes de mauvais traitements 11
Être responsable 11
La protection des victimes au sein du système de justice pénale 12
- Faciliter la participation 12
- La sécurité des victimes, un facteur essentiel en matière de cautionnement 13
- Les victimes et la détermination de la peine 13
- Protection des victimes d'agression sexuelle 15
- Combler les besoins d'information des victimes 16
- Formation des juges sur les besoins des victimes 16

Initiatives courantes 16
- Mieux protéger les victimes et les témoins 17
- Empêcher l'exploitation sexuelle des enfants 17
- Centre de la politique concernant les victimes 17
- Amélioration de l'Énoncé de principes fondamentaux de justice pour les victimes d'actes criminels 18
- Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition 18
- Consultations sur une meilleure protection pour les enfants victimes 18

GUÉRIR LE PASSÉ : PRENDRE DES MESURES POUR EFFACER LES SÉQUELLES LAISSÉES PAR LES SÉVICES PHYSIQUES ET SEXUELS SUBIS PAR LES ENFANTS DANS DES PENSIONNATS POUR INDIENS 19

Aperçu historique 20
Essayer de comprendre le passé 20
Un cadre pour le règlement des réclamations découlant des sévices subis dans les pensionnats 21
- Admettre les torts et présenter des excuses 21
- Le respect, l'engagement et un choix éclairé 23
- Programmes de réparation 23
- Les projets communautaires 24

CONCLUSION 27

GARANTIR L'AVENIR ET GUÉRIR DU PASSÉ

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT DU CANADA AU RAPPORT DE LA COMMISSION DU DROIT DU CANADA *LA DIGNITÉ RETROUVÉE : LA RÉPARATION DES SÉVICES INFLIGÉS AUX ENFANTS DANS DES ÉTABLISSEMENTS CANADIENS*

INTRODUCTION

Le Rapport de la Commission du droit du Canada intitulé *La dignité retrouvée : La réparation des sévices infligés aux enfants dans des établissements canadiens* nous a fait mieux comprendre cette question complexe et délicate. Tant dans son analyse que dans ses recommandations, le Rapport propose des idées qui seront très utiles au gouvernment du Canada afin de l'aider à respecter son engagement de veiller à la protection et au bien-être des enfants. Il s'agit d'un engagement fondamental, qui se reflète dans plusieurs programmes et initiatives. Toutefois, au moment de concrétiser ces engagements, nous devrons faire face à de nombreux défis, dont très peu sont aussi grands que celui de réparer le dommage causé par les sévices infligés aux enfants dans les établissements dirigés, financés ou parrainés par le gouvernement.

En répondant au rapport de la Commission du droit, le gouvernement a choisi d'adopter une approche pratique. Nous sommes entièrement d'accord avec les principes et les valeurs prônés par la Commission et nous croyons que ces principes et valeurs sont absolument conformes à ceux qui sous-tendent un grand nombre de nos politiques et programmes. Le présent document est structuré selon trois thèmes principaux qui, selon nous, reflètent les préoccupations principales de la Commission et du gouvernement :

- La protection de nos enfants
- Un système de justice pénale plus adapté aux besoins des victimes
- Des mesures visant à réparer les torts causés par les pensionnats autochtones

Pour chacun des thèmes, nous décrirons les mesures adoptées par le gouvernement à la lumière des conclusions du rapport, ainsi que les moyens que nous avons pris pour collaborer avec nos partenaires afin d'y parvenir. Dans certains cas, cette approche nous entraîne au-delà de la portée du rapport de la Commission, mais selon nous, il est important de dresser un tableau plus global de la situation. Une des considérations importantes à retenir : les recommandations de la Commission recoupent plusieurs domaines de compétence et elles ont des répercussions non seulement pour le gouvernement fédéral mais également pour les provinces et les territoires, de même que pour les organisations non gouvernementales, notamment pour les sociétés du barreau. Bien entendu, le présent document présente le point de vue fédéral, mais tout au long du

rapport, nous tenons compte du fait que plusieurs autres groupes devront assumer des responsabilités et des rôles essentiels si nous voulons régler efficacement les problèmes mentionnés par la Commission. Tant la ministre que le sous-ministre de la Justice ont remis une copie du rapport à leurs collègues provinciaux et territoriaux et les sous-ministres ont eu l'occasion d'en discuter peu après sa publication.

Historique

Avant d'aborder les trois thèmes susmentionnés, il convient de décrire le contexte de cette question, plus précisément de faire un historique du rapport de la Commission et de donner un bref aperçu de son contenu. On pourra consulter le texte intégral du rapport de la Commission sur le site web suivant : www.lcc.gc.ca.

La demande de la Ministre

En novembre 1997, la ministre de la Justice, l'honorable A. Anne McLellan, demandait à la Commission du droit du Canada, « conformément à l'alinéa 5(1)*b*) de la *Loi sur la Commission du droit du Canada*, de produire un rapport sur les mesures de réparation des sévices physiques et sexuels contre les enfants placés dans des établissements ». Reconnaissant que les longs procès civils et criminels ne constituent pas le moyen idéal afin de réparer les dommages causés aux enfants placés en établissements, la Ministre a demandé à la Commission d'examiner les « meilleures mesures permettant de redresser les injustices, tout en offrant des réparations adéquates et en favorisant la réconciliation, la justice et la guérison ».

La Ministre a reconnu le rôle utile que pourrait jouer la nouvelle Commission du droit du Canada, qui a pour mandat d'adopter une approche multidisciplinaire permettant d'examiner le droit et le système juridique dans un contexte social et économique plus large. La Ministre était d'avis que la Commission pouvait « présenter aux gouvernements et plus généralement aux Canadiens et Canadiennes, une évaluation comparative des diverses mesures possibles ». Conformément à la demande de la Ministre, la Commission a effectué sa recherche et son étude en consultation avec tous les intéressés.

La Commission a présenté son rapport à la ministre de la Justice en mars 2000 et l'a rendu public peu après.

Le rapport de la Commission du droit du Canada

Le rapport se divise en trois parties. Dans la première partie, la Commission situe son analyse en examinant les motifs pour lesquels les enfants ont été placés dans des établissements et la gamme des questions liées aux sévices qui ont été soulevées. Elle expose également l'historique des pensionnats et les séquelles laissées par ceux-ci.

La Commission décrit les besoins des personnes qui, pendant leur enfance, ont subi des sévices dans ces établissements, ceux de leurs familles et de leurs collectivités, de même que les besoins plus généraux de la société en matière d'éducation et de prévention. Le rapport porte en outre sur

les besoins précis des collectivités et des individus autochtones qui souffrent encore aujourd'hui des torts causés par les pensionnats.

Dans la partie II du rapport, la Commission évalue les réparations possibles du point de vue des victimes, et elle propose des changements aux processus qui, à son avis, seraient susceptibles de mieux répondre à leurs besoins. Les processus suivants ont été examinés : la justice pénale, les actions civiles, les programmes d'indemnisation des victimes d'actes criminels, les paiements à titre gracieux, les bureaux de l'ombudsman, les projets communautaires, les programmes de réparation, les défenseurs des enfants ainsi que les commissions de protection de la jeunesse, les commissions de la vérité et les enquêtes publiques.

La partie III porte sur l'importance d'éviter que des enfants soient victimes de mauvais traitements dans les établissements d'accueil et d'adopter des mesures de prévention.

Enfin, la Commission présente un ensemble de recommandations tant générales que spécifiques.

Les recommandations de la Commission du droit du Canada

La Commission précise que ses recommandations spécifiques soient lues en fonction de ses recommandations générales et elle affirme être convaincue que les mesures visant à réparer les mauvais traitements subis par les enfants placés en établissements doivent :

- avoir comme fondement les besoins des victimes, de leur familles et de leurs collectivités;
- satisfaire aux besoins particuliers de chaque victime et reposer sur le respect, la participation et un choix éclairé;
- éviter de causer d'autres sévices aux victimes, à leurs familles et à leurs collectivités.

En outre, dans ses recommandations générales, la Commission affirme être convaincue que :

- les projets communautaires sont des moyens importants et efficaces de redresser les sévices infligés aux enfants placés en établissements;
- les programmes de réparation négociés avec les victimes et leurs collectivités constituent la meilleure façon officielle de répondre aux besoins;
- il est essentiel de concevoir des programmes d'éducation publique et d'adopter des protocoles et d'autres stratégies de prévention des sévices infligés aux enfants dans des établissements.

Les recommandations spécifiques proposent une modification des processus de réparation actuels, de même que des mesures visant à sensibiliser le public et à empêcher que des sévices soient infligés aux enfants placés dans des établissements.

LA PROTECTION DE NOS ENFANTS

Le rapport de la Commission du droit a pour principe directeur la sécurité et le bien-être des enfants du Canada, particulièrement de ceux qui ont été victimes de sévices en établissements ou qui risquent d'être placés dans un établissement à une étape de leur vie pendant laquelle ils sont

très vulnérables. La Commission insiste sur l'importance de ne pas victimiser de nouveau les enfants; elle propose des stratégies, notamment des programmes d'éducation du public et des protocoles axés sur les enfants afin d'éviter les mauvais traitements futurs. Le gouvernement du Canada appuie entièrement cet engagement.

Notre solide engagement envers les enfants canadiens

Le gouvernement s'est engagé à promouvoir le bien-être des enfants et des adolescents du Canada. Par conséquent, il a mis en œuvre plusieurs projets à l'intention des enfants et des familles, souvent en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux. Ces projets ont pour but de permettre aux enfants de réaliser pleinement leur potentiel. Bon nombre de ces initiatives sont centrées sur les besoins des enfants et des familles à risque et comprennent à la fois des mesures de prévention et des éléments d'intervention, d'éducation et d'information. Ensemble, ces initiatives permettent de diminuer le nombre d'enfants susceptibles d'être placés dans un établissement plus tard.

Les valeurs et les principes qui sous-tendent ces stratégies de prévention sont fondés sur le développement et le bien-être des enfants et tiennent compte avant tout de l'intérêt supérieur de l'enfant. L'approche axée sur l'enfant est conforme à la recommandation de la Commission du droit voulant que les stratégies et les cadres de prévention soient fondés sur les valeurs et les principes de la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant*.

En outre, en mars 2001, le gouvernement a présenté le projet de loi C-15, *Loi de 2001 modifiant le Code criminel*, qui vise à mieux protéger les enfants contre l'exploitation sexuelle. Cette loi modernise les infractions au *Code criminel* relatives à la pornographie juvénile en fonction des nouvelles technologies. Les prédateurs qui profitent de la vulnérabilité des enfants ne pourront plus se cacher derrière l'anonymat que leur procure Internet. Ces modifications sont également conformes à l'engagement pris par le Canada envers les Nations Unies de criminaliser l'exportation de la pornographie juvénile.

Initiatives qui visent les enfants et les adolescents

Le gouvernement du Canada appuie l'opinion de la Commission du droit concernant l'importance des programmes d'éducation du public, des protocoles et des autres stratégies afin d'empêcher la violence contre les enfants. De concert avec nos partenaires provinciaux et territoriaux, nous avons mis en œuvre plusieurs initiatives qui nous aident à atteindre ces objectifs.

Des enfants bien portants

Le gouvernement du Canada reconnaît l'importance de la petite enfance dans le développement de l'enfant; en effet, cette période de la vie détermine la santé physique, émotive, sociale et intellectuelle de tout adulte. Le discours du Trône réitère ce principe en indiquant que le gouvernement s'est engagé à veiller à ce que les enfants, et plus particulièrement les enfants autochtones, bénéficient d'un bon départ dans la vie et dès lors d'un avenir plus prometteur. Le

gouvernement affirme son intention de travailler avec les Premières nations afin d'améliorer et d'élargir les programmes et les services de développement de l'enfant dans leurs collectivités.

À ce jour, le gouvernement a pris plusieurs mesures de prévention afin de promouvoir un bon départ dans la vie, mesures qui permettront de protéger les enfants contre les situations dangereuses plus tard.

Le *Programme d'action national pour les enfants* (PANE) est un programme fédéral-provincial-territorial qui vise principalement le développement des jeunes enfants et qui est fondé sur la ferme conviction qu'un enfant bien portant a de bonnes chances d'avoir une vie meilleure. Dans le cadre du PANE, les gouvernements fédéral, territoriaux et provinciaux (à l'exception du Québec) ont commencé par affirmer qu'ils avaient une même vision en ce qui concerne les enfants, vision elle-même fondée sur quatre objectifs : la santé, tant physique que mentale des enfants; la réussite scolaire; l'engagement social et la responsabilisation; la sécurité. Le PANE préconise également des mesures visant à mieux protéger les enfants contre les mauvais traitements, la négligence, l'exploitation et les environnements dangereux, mesures qui sont essentielles à la santé et à la sécurité des enfants, et il met l'accent sur la prévention.

Le 11 septembre 2000, le gouvernement fédéral, de même que les gouvernements provinciaux et territoriaux, après avoir déclaré que le PANE avait notamment pour priorité le développement des jeunes enfants, ont adopté l'accord sur le *Développement de la petite enfance*. Grâce à la contribution de 2,2 milliards de dollars sur cinq ans qui sera versée par le gouvernement fédéral à compter de 2001, les gouvernements provinciaux et territoriaux pourront améliorer la santé des femmes pendant la grossesse et l'accouchement, de même que celle des nourrissons; améliorer les services de soutien aux parents et aux familles; favoriser le développement et l'apprentissage des enfants en bas âge, améliorer la qualité des soins qui leurs sont prodigués; et renforcer les services de soutien communautaires. Ainsi, nous serons en mesure d'aider les enfants à réaliser pleinement leur potentiel et les familles pourront appuyer leurs enfants au sein de collectivités fortes.

En outre, le 5 octobre 2000, encore une fois dans le cadre du PANE, le gouvernement du Canada a annoncé la création de cinq *Centres d'excellence pour le bien-être des enfants* (20 millions de dollars sur une période de cinq ans). Le financement des centres s'inscrit dans le cadre de la contribution fédérale au PANE. Par conséquent, les centres ont pour objet d'améliorer d'une part notre connaissance des besoins liés à la santé physique et mentale des enfants et des adolescents ainsi que des conditions essentielles à leur bon développement, et, d'autre part, notre capacité d'y répondre. Chaque Centre d'excellence s'attaquera à une question d'importance nationale (p. ex, les services dispensés par l'aide à l'enfance) en faisant appel à l'expertise combinée des parents, des groupes communautaires, des organisations non gouvernementales, des fournisseurs de services et des chercheurs, et en regroupant les connaissances acquises. Sur le plan pratique, les Centres diffuseront des renseignements qui seront utiles à toute personne qui travaille auprès des enfants.

Le ministère de la Santé du Canada a mis en œuvre plusieurs initiatives visant à favoriser si possible le maintien des enfants dans leur famille et d'éviter qu'ils soient placés en établissements. Les projets communautaires du *Programme canadien de nutrition prénatale*

financés par Santé Canada (37,7 millions de dollars par année) et cogérés avec les provinces et les territoires, favorisent la bonne croissance des enfants et aident les parents à mieux remplir leur rôle. En outre, les jeunes Autochtones et leurs familles des centres urbains et du Nord, notamment les Premières nations qui vivent dans les réserves, bénéficient d'un programme d'intervention précoce financé par le gouvernement fédéral (47,5 millions de dollars par année), le *Programme d'aide préscolaire aux Autochtones*. Ce programme fournit des services essentiels aux jeunes Autochtones pendant leur croissance en répondant à leurs besoins sociaux, médicaux, nutritionnels et psychologiques.

Dans le discours du Trône, le gouvernement s'est engagé à investir beaucoup plus dans le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones afin de mieux préparer les enfants autochtones à l'école et d'aider ceux qui ont des besoins spéciaux. Le gouvernement veut également collaborer avec les collectivités autochtones, de même qu'avec les provinces et les territoires, afin de diminuer le nombre de nouveau-nés autochtones qui souffrent du syndrome de l'alcoolisme fœtal.

La composante de l'initiative *Grandir ensemble* (50 millions de dollars par année), qui vise les Premières nations et les Inuits, finance des projets de santé mentale et de développement des enfants. Ces projets aident et appuient les programmes pour enfants que la collectivité a conçus et mis en œuvre en fonction de ses propres besoins. Le programme comporte des éléments susceptibles de réparer, en partie, les sévices infligés dans les pensionnats. Le programme a également pour objet de promouvoir la meilleure santé possible et le meilleur développement social possible des jeunes enfants en appuyant les initiatives de développement de l'enfance, notamment les programmes d'aide postscolaire.

Le *Programme d'action communautaire pour les enfants*, de Santé Canada (52,9 millions de dollars par année), vient compléter ces initiatives en finançant à long terme les groupes communautaires qui veulent offrir des services susceptibles de répondre aux besoins des enfants à risque, notamment les enfants victimes d'agressions et de négligence, depuis leur naissance jusqu'à l'âge de six ans.

La lutte contre la violence familiale

L'*Initiative de lutte contre la violence familiale*, à laquelle participent 13 ministères fédéraux (7 millions de dollars par année), a pour objet de diminuer les cas de violence familiale, y compris les mauvais traitements à l'égard des enfants. Cette initiative mise principalement sur la prévention, en favorisant l'éducation et la sensibilisation du public à ce problème et en appuyant les recherches visant à déterminer les interventions efficaces au niveau communautaire. De façon générale, l'Initiative de lutte contre la violence familiale permet au gouvernement du Canada d'adopter des politiques et des programmes coordonnés et stratégiques en matière de violence familiale, notamment en ce qui concerne les sévices infligés aux enfants dans les établissements.

Le développement des connaissances et la diffusion de renseignements aux professionnels des secteurs de la santé, des services sociaux, de l'éducation et de la justice pénale sont essentiels si l'on veut reconnaître et prévenir la violence à l'endroit des enfants. Le *Centre national*

d'information sur la violence dans la famille, qui fait partie de Santé Canada et qui œuvre au nom de tous les ministères fédéraux participant à l'Initiative de lutte contre la violence familiale, est un centre national de ressources chargé de réunir, d'organiser et de diffuser des renseignements sur les diverses formes de violence familiale, d'agressions des enfants(notamment dans les établissements pour enfants) et les meilleures pratiques susceptibles de prévenir la violence familiale. Les professionnels et le grand public ont accès à ces ressources à l'adresse suivante : www.hc-sc.gc.ca/hppb/violence familiale).

À titre de participant à l'Initiative de lutte contre la violence familiale, le ministère de la Justice finance des projets sur l'exploitation sexuelle des enfants et procède à des recherches afin de mieux comprendre la question. Ces activités aident le ministère de la Justice du Canada à élaborer des mesures législatives, des politiques et des programmes. De plus, le Ministère a publié certains ouvrages, notamment *Le secret du petit cheval*, un conte qui encourage les enfants à informer quelqu'un lorsqu'ils sont victimes d'exploitation sexuelle.

Recherche et information en matière de prévention

Outre les volets recherche et éducation, qui contribuent aux objectifs des initiatives de prévention susmentionnées, Développement des ressources humaines Canada (DRHC) effectue des recherches et diffuse de l'information sur l'efficacité des interventions systémiques en matière de mauvais traitements des enfants. L'analyse des données tirées de cette recherche permettra aux responsables d'adopter des politiques et des programmes plus efficaces sur le bien-être des enfants.

DRHC a mis en œuvre une autre initiative qui a pour objet de réunir de l'information sur le bien-être des enfants. Ces renseignements pourront aider les chercheurs, sensibiliser le public à la violence contre les enfants et faciliter le travail des fournisseurs de services qui élaborent des programmes et des politiques. Ils constituent également une banque de données nationale centralisée qui est accessible au public et qui comporte des renseignements et des statistiques sur les programmes et les services de protection de l'enfance. On trouvera ces renseignements à l'adresse suivante : www.hrdc-drhc.gc.ca/socpol/home.shtml.

Mieux comprendre la nature et la portée de la violence et de la négligence visant les enfants au Canada est un objectif principal de l'étude de Santé Canada intitulée *Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants*. Les principaux objectifs de l'étude sont de recueillir de l'information et de contrôler les tendances en matière de signalement des cas de violence et de négligence envers les enfants, d'améliorer notre compréhension des formes de violence et de sa gravité, d'aider à cibler les ressources qui existent pour les enfants exposés à des risques de violence et de recueillir de l'information afin d'aider à l'élaboration de programmes et de politiques visant ces enfants. Les renseignements recueillis dans le cadre de l'étude seront utilisés pour sensibiliser davantage le public au problème, informer les professionnels travaillant dans ce domaine, améliorer notre compréhension et notre connaissance de la violence envers les enfants et aider à établir les priorités en matière de prévention et d'intervention. Il est important de signaler que cette étude est basée sur une étroite collaboration entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, ainsi que les organisations autochtones et non gouvernementales.

Les jeunes à risque, notamment ceux qui ont été pris en charge par les services d'aide à l'enfance, bénéficient également du *Programme de partenariat en prévention du crime*. Ce programme a aidé le *Réseau national des jeunes pris en charge* à élaborer le projet *Tools for Change* (Outils de changement), qui fournit les renseignements et les outils dont les jeunes qui ont été pris en charge ont besoin pour améliorer leur vie. Cette trousse documentaire préparée par des jeunes qui ont déjà été pris en charge par les services d'aide à l'enfance contient également des renseignements utiles à l'intention des bénévoles et ses professionnels.

La lutte contre le crime et la victimisation

La *Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime* (32 millions de dollars par année), parrainée par les ministères de la Justice et du Solliciteur général du Canada, joue également un rôle en matière d'intervention et de prévention des agressions perpétrées contre les enfants en établissements et dans leurs familles. Cette initiative favorise une approche équilibrée en ce qui a trait à la réduction du taux de criminalité et du nombre de victimes. Elle mise principalement sur la prévention du crime par le développement social et s'attaque aux facteurs qui contribuent au crime et à la victimisation, notamment les mauvais traitements et la négligence des enfants. La stratégie comporte quatre priorités principales : les enfants, les adolescents, la sécurité personnelle des femmes et les Autochtones.

La Stratégie nationale appuie les efforts déployés pour élaborer et mettre en œuvre des moyens de prévenir le crime et la victimisation. Ainsi, elle peut aider les collectivités autochtones à trouver des approches communautaires pour prévenir le crime et la victimisation, par exemple les collectivités qui se remettent des séquelles laissées par les sévices infligés dans les établissements et qui souhaitent appliquer des approches préventives. Le Centre national de prévention du crime du ministère de la Justice du Canada, lequel est responsable de la mise en œuvre de la Stratégie, explore activement les moyens de participer à ce type de projet et recherche des moyens d'aider ses partenaires à prévenir les mauvais traitements et la négligence envers les enfants.

Le *Kwanlin Dun First Nations Healthy Families Program* est un bon exemple de projet qui vise à protéger les enfants contre les mauvais traitements pour éviter qu'ils aient plus tard des démêlés avec le système de justice pénale. Ce programme a été élaboré par la Première nation Kwanlin Dun et il s'adresse aux enfants de moins de six ans qui ont été témoins de violence familiale. Il offre aux parents qui participent au programme un soutien adapté à leur culture afin de diminuer les mauvais traitements et la négligence des enfants et la violence familiale. Le projet vise essentiellement à aider les parents à acquérir des compétences pratiques, notamment dans le domaine des soins élémentaires à apporter aux jeunes enfants, à leur donner accès à des renseignements, à les renvoyer aux programmes et aux services existants, ainsi qu'à améliorer le réseau de soutien de l'enfant et des parents.

Le filtrage des personnes appelées à travailler avec les enfants

Pour protéger nos enfants, il faut imposer des normes très strictes aux personnes qui sont en contact avec eux, qu'elles soient employées ou bénévoles. Le filtrage des bénévoles est un des outils qui permettent d'atteindre cet objectif. Le gouvernement du Canada appui[illegible] les

organisations non gouvernementales qui travaillent avec diligence et compétence afin de protéger les enfants.

En 1994, le ministère du Solliciteur général a élaboré et lancé le Système national de filtrage en consultation avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les organisations responsables du soin et de la protection des enfants. Ce système permet d'examiner les antécédents des bénévoles et des employés éventuels qui veulent travailler avec des enfants dans une position d'autorité. Le système permet notamment une vérification du casier judiciaire par le Centre d'information de la police canadienne (CIPC) et il peut également aider les organismes à écarter les délinquants sexuels connus.

De récentes modifications à la *Loi sur le casier judiciaire* visaient principalement à protéger les enfants contre les personnes dangereuses qui tentent de travailler auprès d'eux. Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er août 2000 et accroissent les pouvoirs de la police d'examiner minutieusement les antécédents criminels de ces personnes. Les policiers peuvent maintenant retirer du registre du CIPC le dossier scellé d'un délinquant sexuel réhabilité pour le consulter si ce délinquant tente d'obtenir un poste qui lui permettra de côtoyer des enfants. Le processus de filtrage est donc plus fiable et il protège davantage les collectivités contre les délinquants qui ont été déclarés coupables d'un crime sexuel.

En filtrant soigneusement les personnes qui devront occuper une position de confiance auprès d'enfants, les organismes bénévoles pourront réduire de façon importante le risque d'agressions perpétrées contre les enfants dont ils ont la charge. Les ministères du Solliciteur général et de la Justice ont financé *Coopérant Canada*, un organisme voué à la promotion du bénévolat, en vue de sa *Campagne nationale d'éducation sur le filtrage*. Cette campagne fournit aux organisations des stratégies sur les moyens d'éliminer les agresseurs sexuels des positions de confiance ou d'autorité auprès d'enfants.

La Campagne nationale d'éducation comprend également le programme *Dix étapes sûres,* qui vise essentiellement l'élaboration de ressources de filtrage et la création d'un réseau de spécialistes en formation qui donneront des ateliers sur cette question dans tout le Canada. Les organismes bénévoles peuvent obtenir du matériel didactique, notamment des guides, des vidéos et des programmes de formation.

Dans l'ensemble, la Campagne nationale d'éducation sur le filtrage des bénévoles fait la promotion de moyens efficaces et dynamiques de s'attaquer au problème de la violence contre les enfants et les personnes vulnérables, de même que d'aider ces derniers à se protéger contre les agressions potentielles. Les ministères de la Justice et du Solliciteur général continueront à appuyer les programmes d'éducation du public offert par la Campagne nationale d'éducation sur le filtrage des bénévoles et à encourager cette activité dans les provinces.

Activités internationales

Les activités du gouvernement du Canada en matière de prévention et de protection des enfants contre les agressions et l'exploitation sexuelles débordent nos frontières.

La protection des enfants était une considération primordiale lorsque le Canada a signé, en décembre 2000, le *Protocole des Nations Unies visant à prévenir, réprimer et punir le trafic des personnes, en particulier des femmes et des enfants, en complément de la Convention des Nations Unies contre le crime organisé transnational*. Le Protocole définit l'infraction appelée « trafic des personnes » et exige que les États parties criminalisent cette activité odieuse. Il prévoit également l'échange d'information au niveau international et la collaboration entre les États signataires au sujet de ce problème, ainsi que l'obligation d'offrir aux responsables de l'application de la loi une formation qui tient compte des questions délicates touchant les enfants et l'égalité des sexes. De plus, le Protocole contient des dispositions ayant trait à l'aide et à la protection des victimes et des témoins.

Le Canada participe activement à la planification de la session spéciale sur les enfants de l'Assemblée générale des Nations Unies, qui aura lieu du 19 au 21 septembre 2001 à New York. On y déterminera dans quelle mesure les objectifs fixées lors du Sommet mondial des enfants en 1990 ont été atteints et on s'entendra sur les nouveaux engagements et les nouvelles « Priorités mondiales » pour la prochaine décennie. On abordera les questions complexes ayant trait à la survie, au développement et à la protection des enfants.

Nous consultons aussi nos partenaires provinciaux et territoriaux dans le cadre de l'examen du *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène les enfants*, adopté le 25 mai 2000 par l'Assemblée générale des Nations Unies, afin de permettre au Canada de signer l'instrument dans un proche avenir. Une fois le Protocole ratifié, les parties devront veiller à ce que leur droit pénal interne interdise la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie juvénile. Le Protocole prévoit aussi des mesures de réinsertion sociale pour les enfants victimes de même que des activités d'information, d'éducation et de formation du public et des professionnels sur ces pratiques.

Le 14 mars 2001, nous avons démontré notre engagement à mieux protéger les enfants contre l'exploitation sexuelle en déposant le projet de loi C-15, *Loi de 2001 modifiant le droit criminel*. Cette loi modernise notamment les infractions du *Code criminel* en matière de pornographie juvénile afin qu'elles tiennent compte des nouvelles technologies, notamment Internet. L'exportation de la pornographie juvénile à l'aide de ces moyens ne sera plus tolérée.

Avec le dépôt du projet de loi C-15, nous avons déjà pris des mesures en vue de donner suite aux obligations prévues dans le *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène les enfants*. En adhérant aux autres dispositions du Protocole, le Canada continuera de démontrer clairement son engagement envers les enfants sur le plan international.

FAIRE EN SORTE QUE LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE SOIT PLUS ADAPTÉ AUX BESOINS DES VICTIMES

Dans son rapport, la Commission du droit insiste sur les besoins particuliers des personnes qui ont été victimes de sévices dans les établissements pour enfants et elle recommande l'adoption de mesures visant à faire en sorte que le système de justice pénale soit plus adapté à leurs besoins. Le gouvernement du Canada est d'accord avec l'objectif de la Commission, qui est de rendre le système de justice pénale plus adapté aux besoins des victimes de sévices subis dans les établissements pour enfants et aux victimes d'actes criminels en général.

Répondre aux besoins des victimes de mauvais traitements

Le gouvernement du Canada a pour priorité constante d'améliorer l'expérience que vivent les victimes d'actes criminels au sein du processus de justice pénale. Comme le fait valoir la Commission du droit, les victimes et les personnes qui ont subi des sévices par le passé ont des besoins spéciaux selon les mauvais traitements subis, leurs relations avec le délinquant et leur collectivité, ainsi que leur personnalité propre. Les victimes ne forment pas un groupe homogène et elles ne disent pas toutes la même chose en ce qui a trait à leurs besoins et aux approches qui leur conviennent. Bien entendu, certaines stratégies peuvent aider toutes les victimes qui ont eu affaire au système de justice pénale mais, aucun service, « droit » ou norme nationale uniforme ne saurait répondre à tous les besoins des victimes d'actes criminels. Le système de justice pénale doit permettre tout un éventail d'approches ainsi qu'une certaine souplesse au sein du système de justice pénale; toutefois, toutes ces approches doivent être fondées sur la dignité, la courtoisie et le respect.

Le gouvernement reconnaît que les répercussions d'un acte criminel ne s'effacent jamais et que, pour plusieurs victimes, cette mauvaise expérience a complètement changé leur vie. Si nous voulons améliorer les contacts entre les victimes et le processus de justice pénale, nous devons mieux comprendre les effets de la victimisation et la nécessité de traiter les victimes avec courtoisie, compassion, dignité et sensibilité. Il faut continuellement sensibiliser le public, de même que les services d'information et d'aide aux victimes d'actes criminels, mais pour plusieurs personnes, nous ne progressons pas assez rapidement. On constate actuellement un changement d'attitude chez les services de police et les membres de la profession juridique (Couronne, défense et juges) entre autres, à l'égard des besoins des victimes. Mais l'attitude des victimes concernant leurs besoins change également. Les victimes refusent d'être écartées des décisions importantes et de ne pas être informées. Au contraire, elles exigent que le système de justice pénale soit plus responsable et elles veulent participer davantage au processus.

Être responsable

Les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont tous la responsabilité de répondre aux besoins des victimes d'actes criminels au sein du système de justice pénale. Le gouvernement fédéral est chargé d'appliquer les règles du droit pénal du *Code criminel* dans l'ensemble du Canada; les gouvernements provinciaux doivent faire respecter la loi et administrer la justice dans les provinces. Dans les trois territoires, la Couronne fédérale intente les poursuites et la

Gendarmerie royale applique la loi. Les territoires sont responsables d'autres aspects de l'administration de la justice.

La protection des victimes au sein du processus de justice pénale

Ces dernières années, le gouvernement fédéral a travaillé de pair avec les provinces et les territoires afin de modifier plusieurs dispositions législatives qui touchent les victimes. Dans la prochaine section, nous examinerons les protections dont bénéficient les victimes au regard des recommandations de la Commission du droit et nous décrirons les initiatives courantes qui visent à améliorer l'expérience des victimes au sein du processus de justice pénale.

À l'heure actuelle, les victimes bénéficient de plusieurs mesures de protection au sein du processus de justice pénale. Par exemple, certaines mesures facilitent le témoignage devant le tribunal. Par ailleurs, la sécurité des victimes doit être prise en compte dans les décisions relatives au cautionnement, et les victimes peuvent participer au processus de détermination de la peine en soumettant des déclarations. D'autres mesures tiennent compte des besoins des victimes au sein du processus pénal : par exemple, les victimes obtiennent des renseignements plus clairs sur le processus et les juges ont été sensibilisés aux besoins des victimes.

Faciliter la participation

Plusieurs dispositions du *Code criminel* facilitent le témoignage des jeunes victimes et des témoins, de même que le témoignage des victimes d'agressions sexuelles. Ces dispositions empêchent que les victimes soient victimisées de nouveau par le processus de justice pénale. Par exemple, le Code confère au juge le pouvoir discrétionnaire :

- d'exclure le public ou un membre du public de la salle d'audience, si cela nécessaire à la bonne administration de la justice;
- de permettre à un plaignant ou à un témoin âgé de moins de 18 ans ou aux personnes éprouvant de la difficulté à témoigner en raison d'une déficience mentale ou physique de témoigner à l'extérieur de la salle d'audience ou derrière un écran ou un dispositif qui lui permet de ne pas voir l'accusé;
- d'admettre en preuve l'enregistrement magnétoscopique du témoignage d'un plaignant ou d'un témoin âgé de moins de 18 ans dans une procédure liée à des mauvais traitements et à une agression sexuelle contre un enfant;
- de permettre qu'une personne de confiance soit présente pendant le témoignage d'une victime ou d'un témoin qui est âgé de moins de 14 ans ou souffre d'une déficience physique ou mentale et de limiter le contre-interrogatoire des victimes d'agression sexuelle ou d'actes de violence (âgées de moins de 18 ans) par l'accusé.

En outre, lorsqu'il en reçoit la demande, le juge doit rendre une ordonnance interdisant de publier l'identité des victimes ou des témoins âgé de moins de 18 ans dans les poursuites pour infractions sexuelles et il peut rendre cette ordonnance dans d'autres situations lorsqu'il estime opportun de le faire.

La Commission du droit recommande d'élargir la portée de certaines de ces dispositions pour qu'elles s'appliquent à d'autres victimes qui auraient besoin d'être protégées pour pouvoir

témoigner. Le ministère de la Justice du Canada doit continuellement vérifier l'application de ces dispositions afin de veiller à ce qu'elles atteignent leurs objectifs et il pourra envisager une réforme supplémentaire dans ce domaine.

Plusieurs personnes ont demandé que soient modifiées les dispositions du Code permettant à une personne de confiance d'accompagner le poursuivant ou le témoin qui souffre d'une déficience ou qui est âgé de moins de 14 ans. La disposition fait actuellement l'objet d'en examen dans le cadre des consultations du ministère de la Justice sur *Les jeunes victimes et le système de justice pénale.* Un document de consultation a été publié à l'automne de 1999, et il est disponible sur le site Web du Ministère à l'adresse suivante : www.justice.gc.ca . Les suggestions recueillies dans le cadre de ces consultations seront analysées et des options de réforme seront élaborées. Celles-ci aboutiront vraisemblablement à l'adoption de mesures législatives.

La sécurité des victimes, un facteur essentiel en matière de cautionnement

Conformément aux récentes modifications (décembre 1999) apportées au *Code criminel,* la personne responsable assure, à diverses étapes du processus de justice pénale, la sécurité des victimes ou des témoins de l'infraction. Par exemple :

- l'officier de justice responsable (l'officiel, le juge de paix ou le juge) prend en considération toute preuve relative à la nécessité d'assurer la sécurité des victimes lorsqu'il prend une décision sur le cautionnement d'un accusé;
- lorsque l'accusé est mis en liberté en attendant son procès, le juge envisage d'interdire à l'accusé, comme condition au cautionnement, de communiquer directement ou indirectement avec la victime, et d'imposer les autres conditions nécessaires pour assurer la sécurité de cette personne;
- le juge prend en considération les préoccupations particulières de la victime et en fait mention dans les décisions relatives aux conditions du cautionnement. Par exemple, il peut interdire la possession d'armes à feu, dans les cas de harcèlement criminel notamment.

Les victimes et la détermination de la peine

La détermination de la peine a pour objet notamment de reconnaître les torts faits aux victimes. Plusieurs dispositions du *Code criminel* visent cet objectif.

Déclarations de la victime : Le tribunal peut prendre en considération les éléments de preuve relatifs aux répercussions des agressions, notamment sexuelles, sur les victimes et la société en général, mais la déclaration de la victime renseigne le tribunal sur les dommages ou les pertes qui lui ont été occasionnés par l'infraction. Aux termes du *Code criminel*, le tribunal doit prendre la déclaration de la victime en considération lorsqu'il détermine la peine, de sorte que la déclaration constitue pour la victime un moyen de participer au processus de détermination de la peine.

Toute personne qui est une victime au sens du *Code criminel* peut faire une déclaration sur les répercussions de l'infraction, à savoir toute personne qui a subi des dommages matériels, corporels ou moraux par suite de l'infraction. Lorsque la personne est incapable de faire une déclaration (par exemple à cause d'une maladie ou d'une blessure), son conjoint, un parent ou

une personne aux soins de qui elle est confiée peut préparer la déclaration. Le Code reconnaît aussi qu'il peut y avoir plusieurs victimes; par exemple, l'enfant qui subit une agression sexuelle est une victime, mais la mère qui subit des dommages moraux par suite de l'infraction peut également être une victime.

Plusieurs modifications récentes du *Code criminel* encouragent la participation des victimes en leur permettant de lire la déclaration devant le tribunal au moment de la détermination de la peine si elles le demandent; avant de déterminer la peine, le juge doit demander à la victime si elle a été informée de la possibilité de rédiger une déclaration; le juge peut ajourner les procédures pour permettre à la victime de rédiger sa déclaration ou de présenter tout élément de preuve concernant les répercussions de l'infraction. La victime peut faire l'objet d'un contre-interrogatoire sur sa déclaration, mais les juges ont le pouvoir de limiter ce contre-interrogatoire.

Un processus de détermination de la peine qui se veut réparateur : Le gouvernement du Canada est d'accord avec la recommandation de la Commission du droit selon laquelle le processus de détermination de la peine doit être réparateur et axé sur la victime, si possible. De la sorte, le processus de détermination de la peine peut insister sur le tort que le comportement du délinquant a causé à la victime et à la collectivité, au lieu d'insister seulement sur le châtiment.

Dans le cadre de la réforme globale qui est entrée en vigueur en septembre 1996 à la suite de l'adoption du projet de loi C-41, le *Code criminel* contient un énoncé des buts et des principes régissant la détermination de la peine. Outre la codification des objectifs établis depuis longtemps, soit dénoncer le comportement illégal, dissuader les délinquants et favoriser leur réinsertion sociale, le Code prévoit deux objectifs de nature réparatrice : assurer la réparation des dommages causés aux victimes ou à la collectivité et amener les délinquants à prendre conscience de leur responsabilité et à reconnaître les dommages qu'ils ont causés aux victimes et à la collectivité.

En interprétant ces nouvelles dispositions dans l'affaire *Gladue*, la Cour suprême du Canada a affirmé que le projet de loi C-41 « a marqué une étape majeure [...] et la première réforme substantielle des principes de détermination de la peine dans toute l'histoire » du Canada. La Cour a appuyé abondamment les principes de justice réparatrice pour tous les contrevenants et particulièrement pour les délinquants autochtones. De plus, la Cour s'est beaucoup intéressée aux conseils de détermination de la peine, qui sont un moyen important de faire participer les membres des collectivités visées à la détermination de la peine.

Les cercles de guérison, une autre forme de justice réparatrice, sont un moyen particulièrement approprié de répondre aux sévices infligés dans les établissements. Grâce à ceux-ci, la collectivité peut appuyer les victimes et les contrevenants dans leur guérison et leur réintégration dans la société. Les cercles de guérison peuvent apporter une certaine guérison et une certaine finalité aux collectivités qui souffrent des effets des sévices infligés dans le passé.

Dédommagement : Le *Code criminel* permet au tribunal d'ordonner le dédommagement des pertes financières qui peuvent être déterminées facilement, y compris les pertes résultant d'un préjudice corporel (à l'exclusion des souffrances et des douleurs). Ces dispositions ont une

application limitée, mais ce type d'ordonnance peut avoir des effets réparateurs lorsque le délinquant est obligé de s'y conformer.

Suramende compensatoire : Il s'agit d'une amende supplémentaire imposée au contrevenant au moment de la détermination de la peine. La suramende est perçue par les gouvernements provinciaux et territoriaux, qui s'en servent ensuite pour financer des programmes, des services et de l'aide aux victimes d'actes criminels dans leur administration. La suramende représente 15 pour 100 de l'amende infligée; si aucune amende n'est infligée, le montant de la suramende représente 50 $ pour une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et 100 $ pour une infraction punissable sur déclaration de culpabilité par mise en accusation. Le tribunal peut ordonner une suramende compensatoire supérieure s'il estime que les circonstances le justifient ou encore ordonner qu'aucune suramende ne soit infligée si le contrevenant démontre que cela lui causerait un préjudice injustifié.

Protection des victimes d'agressions sexuelles

Dans son rapport, la Commission du droit examine les répercussions des agressions sexuelles et tient compte de la possibilité que les plaignants soient victimisés de nouveau. Au fil des ans, le *Code criminel* a été maintes fois modifié afin que les problèmes précis des victimes et des personnes qui ont subi des agressions sexuelles soient pris en considération.

En 1983, le gouvernement a apporté plusieurs modifications fondamentales aux dispositions du *Code criminel* relatives au viol et aux attentats à la pudeur. Ces réformes ont profondément modifié les règles de fond, de procédure et de preuve. Les infractions relatives au viol, aux tentatives de viol, aux rapports sexuels avec des personnes ayant une déficience mentale et aux attentats à la pudeur ont été abrogées et remplacées par trois niveaux d'infractions relatives aux infractions sexuelles, sans que le sexe de la victime ne soit précisé. Les réformes de 1983 ont également aboli certaines règles de preuve désuètes en matière d'infractions sexuelles. Les règles concernant la plainte spontanée ont été écartées, de même que l'exigence relative à la corroboration. De même, des restrictions ont été imposées sur l'admissibilité de la preuve concernant le comportement sexuel du plaignant et sa réputation.

La Commission demande que le *Code criminel* soit modifié de façon à ce que les victimes qui ont subi des sévices avant 1983 aient droit aux mêmes protections d'ordre procédural que les victimes d'infractions sexuelles subies après la réforme de 1983. La Commission craint que les infractions sexuelles perpétrées avant 1983 ne soient assujetties aux dispositions législatives qui existaient à l'époque.

En fait, les dispositions actuelles du Code en matière de preuve pourraient s'appliquer aux sévices infligés par le passé. Plusieurs dispositions du Code ayant pour objet de favoriser la participation de la victime ou du témoin et de protéger sa vie privée s'appliquent aux sévices passés. En outre, la common law a évolué de manière à écarter du droit pénal les mythes et les stéréotypes sexuels. Eu égard à ces changements, il y aurait lieu de sensibiliser les juristes à l'état actuel de la common law. Les procureurs de la Couronne pourraient également envisager, si possible, d'interjeter appel des décisions fondées sur une mauvaise interprétation de la common law.

Combler les besoins d'information des victimes

Le gouvernement souscrit à la recommandation de la Commission du droit qui veut que les victimes de sévices en établissements, et les victimes en général, soient pleinement renseignées dès le départ sur les rouages du processus de justice pénale, de même que sur le rôle qu'elles peuvent y jouer. Le ministère de la Justice du Canada tente de répondre à ces besoins au moyen de son Programme de vulgarisation et d'information juridiques (PVIJ).

Le PVIJ a pour objet d'aider les Canadiens et les Canadiennes à mieux comprendre le processus de justice pénale et à y participer davantage. Il vise plus particulièrement les besoins des personnes qui sont défavorisées en ce qui a trait à l'accès au système de justice, à savoir les femmes, les Autochtones, les jeunes, les personnes âgées, les minorités visibles, les personnes handicapées et les personnes à faible revenu. Le PVIJ finance dans toutes les provinces plusieurs organisations qui répondent aux besoins précis des clients, notamment les victimes, par le truchement de partenariats communautaires et d'approches personnalisées.

Formation des juges sur les besoins des victimes

Reconnaissant que les besoins des victimes au sein du système de justice pénale doivent être pris en compte, l'Institut national de la magistrature (INM) a élaboré des programmes de perfectionnement des juges sur diverses questions qui touchent les victimes. Dans ce domaine, les programmes de l'INM ont pour objet de veiller à ce que les juges connaissent les besoins des victimes maltraitées pendant leur enfance, de même que l'impact que le processus judiciaire peut avoir sur elles, et qu'ils tiennent compte de ces besoins.

L'INM a été créé en 1988 pour offrir aux juges une formation continue d'excellente qualité afin qu'ils aient le plus de compétences possible. Les initiatives de formation qui visent les besoins des victimes au sein du système de justice pénale sont partie intégrante du programme de perfectionnement de l'INM. Par exemple, depuis sa création, l'INM a beaucoup insisté sur les programmes de sensibilisation à la violence faite aux femmes et aux enfants. En 1997, dans le but d'offrir davantage de services dans ce domaine, l'INM a mis en œuvre le Projet de formation sur la réalité sociale, qui s'étale sur trois ans. Entre autres, le projet sensibilise les juges à diverses situations susceptibles de se présenter devant le tribunal, notamment la violence à l'endroit des enfants.

L'INM élabore la phase 2 du Projet de formation sur la réalité sociale qui sera centré sur l'intégration des questions relatives à la réalité sociale dans tous les programmes de l'Institut.

Initiatives courantes

Le gouvernement du Canada a mis en œuvre plusieurs initiatives visant à mieux protéger les victimes. Ces initiatives comprennent de récentes mesures législatives, des consultations sur d'éventuelles mesures et la création d'un Centre de la politique concernant les victimes.

Mieux protéger les victimes et les témoins

Chacune des trois phases de l'Initiative de réforme de la procédure pénale du ministère de la Justice avait pour objet de protéger les victimes et les témoins pendant les procès criminels, de même que la prévention, si possible, des interrogatoires répétés et des contre-interrogatoires abusifs. Dans le cadre de la troisième étape de cette réforme, le gouvernement du Canada a récemment présenté un projet de loi sur la question de la victimisation par le système de justice.

La nouvelle loi favorisera la protection des témoins contre les interrogatoires répétés ou interrogatoires abusifs dans des enquêtes préliminaires. Par exemple,

- le juge de paix qui préside l'enquête préliminaire pourra interdire que l'on pose des questions inopportunes aux témoins;
- la création d'une nouvelle audition avant l'enquête préliminaire pour permettre au juge et aux parties de s'entendre afin de déterminer et de limiter la portée de l'enquête;
- les règles de preuve qui s'appliquent pendant l'enquête préliminaire seront modifiées pour permettre au juge de paix d'admettre tout élément de preuve qu'il estime crédible ou digne de confiance.

Empêcher l'exploitation sexuelle des enfants

À mesure que la technologie avance, nous devons modifier nos lois afin de protéger les enfants contre l'exploitation sexuelle au moyen des systèmes informatiques, notamment de l'Internet. C'est pourquoi, en mars 2001, le gouvernement du Canada a déposé le projet de loi C-15, *Loi de 2001 modifiant le Code criminel*, qui crée une nouvelle infraction, le leurre par Internet.

La recherche a montré que les prédateurs, profitant de l'anonymat que leur procure Internet, prétendent être des enfants ou des jeunes adultes afin de leurrer les enfants et de les placer dans une situation où ils seront susceptibles d'être victimes d'exploitation sexuelle. Par exemple, la nouvelle infraction de leurre prévoit qu'il est illégal de communiquer avec un enfant en vue de commettre une infraction sexuelle contre celui-ci. Cette infraction entraîne une peine maximale de cinq ans d'emprisonnement.

Même si ce projet de loi est une étape importante dans nos efforts en vue de mieux protéger les enfants, il ne s'agit pas de la seule réponse à ce problème croissant. Les parents, les enseignants et les fournisseurs de services Internet ont aussi un rôle important à jouer et ils se doivent d'être vigilants afin que les enfants soient protégés contre les dangers d'Internet. À cet effet, le gouvernement a annoncé le 15 février 2001 le lancement de la *Stratégie canadienne pour promouvoir l'utilisation sécuritaire, judicieuse et responsable d'Internet*, une nouvelle initiative visant à donner aux enseignants et aux parents des outils et des ressources pour les aider à protéger les enfants contre les dangers du contenu illicite et offensant d'Internet.

Centre de la politique concernant les victimes

En 1999, le ministère de la Justice a créé le Centre de la politique concernant les victimes à qui il a confié le mandat de coordonner toutes les lois et politiques fédérales concernant les victimes d'actes criminels et de veiller à ce que l'opinion des victimes soit prise en compte dans

l'élaboration des politiques et des lois. Depuis sa création, le Centre de la politique a préparé des renseignements de base à l'intention des victimes, lesquels sont disponibles sur le site Web du ministère de la Justice. Le Centre de la politique travaille avec les victimes de mauvais traitements afin de déterminer la nature des renseignements nécessaires et les moyens appropriés de leur assurer des services.

Amélioration de l'Énoncé de principes fondamentaux de justice pour les victimes d'actes criminels

L'*Énoncé de principes fondamentaux de justice pour les victimes d'actes criminels* entériné par les ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux de la Justice en 1988 a été consulté à maintes reprises au cours de l'élaboration des lois et des politiques visant les victimes d'actes criminels. Par le truchement de lois, de politiques et de pratiques, l'Énoncé a été mis en œuvre dans l'ensemble du Canada. Les provinces et les territoires ont adopté des lois afin d'assurer des services, de fournir l'aide et, dans certains cas, de verser une indemnisation aux victimes. Les provinces et les territoires ont également mis en œuvre des programmes de formation à l'intention des professionnels, notamment ceux qui s'occupent des victimes, et ils échangent régulièrement des renseignements sur les services et l'aide aux victimes. En outre, les lois de plusieurs provinces et territoires comprennent un énoncé de principes, des objectifs ou un préambule qui reflètent les principes de l'Énoncé canadien.

Le gouvernement fédéral a appuyé les mesures visant à mettre en œuvre l'Énoncé. Le Fonds fédéral d'aide aux victimes finance les provinces et les territoires afin de les aider à adopter des lois sur les victimes et à mettre en pratique l'Énoncé canadien.

À l'heure actuelle, le gouvernement du Canada, de pair avec les provinces et les territoires, examine l'Énoncé canadien afin de déterminer l'opportunité de le réviser et de l'améliorer.

Le système correctionnel et la mise en liberté sous condition

Le gouvernement du Canada s'est engagé à valoriser le rôle des victimes dans le processus applicable au système correctionnel et à la mise en liberté sous condition. En mai 2000, à l'issue d'une révision de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, le sous-comité du Comité permanent de la justice et de droits de la personne a fait plusieurs recommandations concernant les droits des victimes. Des mesures seront prises à l'égard de toutes les recommandations afin de donner aux victimes plus d'informations et ce, en temps opportun, et de leur permettre de jouer un rôle plus important dans le processus, si elles le souhaitent. En premier lieu, le gouvernement a entrepris de consulter les victimes de contrevenants fédéraux afin d'avoir une meilleure idée de ce qu'il faut faire pour que le système correctionnel et de mise en liberté sous condition réponde mieux aux besoins des victimes.

Consultations sur une meilleure protection pour les enfants victimes

Dernièrement, il y a eu plusieurs cas de décès ou cas graves de mauvais traitements à l'endroit d'enfants, et les médias ont beaucoup parlé de la menace que constituent les prédateurs sexuels.

Ces affaires ont soulevé une vive inquiétude chez le public, qui exige la mise en place de mesures efficaces afin d'assurer la sécurité des enfants dans leurs collectivités.

Pour répondre à cette préoccupation, la ministre de la Justice a lancé, à l'automne de 1999, des consultations publiques sur *Les jeunes victimes et le système de justice pénale*. Le document de consultation décrit plusieurs mesures que le gouvernement a mis en place depuis 1981 afin de protéger les enfants et il propose des moyens d'améliorer le droit pénal afin de permettre aux provinces et aux territoires d'être davantage en mesure de protéger les enfants. Les consultations ne visent pas précisément les sévices dans les établissements, mais elles portent sur quelque quarante questions regroupées dans trois domaines – la création de nouvelles infractions pénales qui visent précisément les enfants, la nécessité de tenir compte de la protection des enfants au moment de la détermination de la peine, l'amélioration des contacts entre les jeunes témoins et le système de justice pénale et les moyens de faciliter le témoignage des jeunes dans les poursuites pénales. Les suggestions recueillies pendant les consultations seront analysées, et le gouvernement compte élaborer des propositions afin d'améliorer les domaines qui constituent une source de préoccupation, processus qui donnera sans doute lieu à un train de réformes législatives.

GUÉRIR LE PASSÉ : PRENDRE DES MESURES POUR EFFACER LES SÉQUELLES LAISSÉES PAR LES SÉVICES PHYSIQUES ET SEXUELS SUBIS PAR LES ENFANTS DANS DES PENSIONNATS POUR INDIENS

Le rapport de la Commission éclairera toutes les personnes qui tentent de trouver des solutions efficaces tenant compte des besoins des personnes qui ont été victimes de sévices dans les établissements. Les conclusions de la Commission sont particulièrement importantes au regard du travail qu'effectue le gouvernement du Canada auprès des victimes et des églises afin de trouver des moyens responsables, sensibles et justes de réparer les sévices physiques et sexuels infligés aux enfants autochtones dans les pensionnats pour Indiens. La réparation des sévices subis dans les pensionnats constitue une première étape cruciale du processus de guérison et de réconciliation tant pour les individus que leurs collectivités, un processus de guérison essentiel pour briser les cycles de violence et commencer à construire des fondations solides et saines afin qu'ensemble nous puissions faire face aux défis qui se posent à l'heure actuelle et saisir les occasions que l'avenir nous offrira.

Dans cette partie de la réponse du gouvernement, nous examinerons brièvement l'historique des pensionnats pour Indiens au Canada et nous parlerons des progrès réalisés dans le domaine de la réparation des sévices infligés dans les écoles, à la lumière des recommandations de la Commission. En règle générale, l'insistance de la Commission sur les programmes de réparation négociés avec les victimes et sur les initiatives communautaires qui constituent selon elle les meilleurs moyens de réparer les torts causés dans les établissements est conforme à l'approche adoptée par le Canada en vue de régler les réclamations découlant des sévices subis dans les pensionnats pour Indiens.

Aperçu historique

L'histoire des pensionnats pour Indiens au Canada débute avant la Confédération et se poursuit jusqu'à la fin du vingtième siècle. Il y a eu dans l'ensemble du Canada environ 130 pensionnats autochtones situés dans toutes les provinces et tous les territoires, sauf Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard. Le réseau des pensionnats s'est agrandi, en partie à cause du travail de missionnaires auquel se sont livrées diverses communautés religieuses chrétiennes. Le gouvernement du Canada a commencé à jouer un rôle dans la mise sur pied et l'administration des pensionnats dès 1874 afin de s'acquitter de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur les Indiens,* qui l'obligeait à veiller à l'éducation des Autochtones de même qu'à favoriser leur intégration dans la société canadienne. Pendant presque toute leur histoire, la plupart des pensionnats ont été dirigés par des organismes religieux et par le gouvernement fédéral. En 1969, le gouvernement est devenu responsable du système scolaire sur le plan administratif, et les organismes religieux ont continué à jouer un rôle dans l'administration du personnel et dans le soin des enfants pendant quelques années. En 1970, la plupart des écoles avaient fermé leurs portes et seulement sept d'entre elles sont demeurées ouvertes jusque dans les années 1980. En 1996, le dernier pensionnat pour Indiens financé par l'État fermait ses portes, en Saskatchewan. Environ 105 000 personnes qui ont fréquenté ces écoles ont été recensées lors du recensement de 1991 (le seul recensement à avoir posé une question au sujet de la fréquentation des pensionnats).

Au cours des dernières années, plusieurs personnes ont commencé à raconter l'histoire douloureuse des sévices sexuels et physiques qui leur avaient été infligés dans les pensionnats. Il est vrai qu'à l'occasion, les anciens élèves relataient des expériences positives, mais leurs histoires ont été éclipsées par les révélations des sévices, la condamnation pénale des responsables et les conclusions de plusieurs études, notamment le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones et, plus récemment, celui de la Commission du droit du Canada, qui font état des effets tragiques que les pensionnats ont eus sur un grand nombre d'anciens élèves. Ces derniers, tout comme leurs collectivités, sont aujourd'hui aux prises avec des problèmes d'agressions physiques et sexuelles, de violence familiale et d'usage abusif de drogues et d'alcool.

Plusieurs peuples autochtones ont décidé de demander une indemnisation financière pour les dommages qu'ils ont subis dans les pensionnats. En mars 2001, plus de 7 200 personnes avaient déposé une poursuite civile contre le Canada et les diverses églises responsables des écoles afin d'obtenir une indemnisation. Plusieurs recours collectifs ont également été déposés.

Essayer de comprendre le passé

Avec le temps, le gouvernement du Canada et les églises responsables de la direction des écoles en sont venus à comprendre et à s'intéresser aux séquelles des relations antérieures avec les Autochtones, y compris aux sévices physiques et sexuels infligés dans les pensionnats.

Le gouvernement du Canada a résolu, en partenariat avec les églises et les victimes, de réagir d'une manière responsable, juste et sensible au nombre grandissant d'accusations de sévices physiques et sexuels infligés aux Autochtones dans les pensionnats. D'ailleurs, il s'agissait d'un

facteur clé dans la décision de la ministre de la Justice de demander à la Commission du droit d'entreprendre son étude sur les sévices en établissements. La Ministre reconnaît que les poursuites civiles et pénales ne sont pas le meilleur moyen de répondre aux besoins des victimes de sévices physiques et sexuels dans les établissements financés par le gouvernement, et elle a donc demandé à la Commission de rédiger un rapport qui préciserait les processus susceptibles d'offrir les réparations qui s'imposent et de promouvoir la réconciliation, la justice et la guérison.

Un cadre pour le règlement des réclamations découlant des sévices subis dans les pensionnats

Trouver le meilleur moyen de répondre aux besoins des victimes des sévices subis dans les établissements dans le cadre d'un processus de réparation juste et responsable est un problème crucial auquel font face ceux qui tentent de trouver des solutions efficaces et appropriées à la question des sévices infligés dans les établissements. En documentant les expériences et les points de vue des victimes et de leurs collectivités et en reconnaissant leur véracité, le rapport de la Commission apporte une contribution importante aux efforts déployés par le gouvernement afin de résoudre les réclamations découlant des sévices subis dans les pensionnats.

Au cours des trois années pendant lesquelles la Commission a examiné cette question, le gouvernement du Canada a travaillé longuement avec les victimes et les communautés religieuses afin d'élaborer des modèles qui permettront de régler les demandes découlant des sévices infligés dans les établissements. Plusieurs des conclusions principales de la Commission nous permettent de constater les progrès réalisés.

Admettre les torts et présenter des excuses

La Commission insiste sur le fait que les victimes ont besoin qu'on reconnaisse ce qui s'est passé et qu'on leur présente des excuses pour les torts qu'elles ont subis.

Le gouvernement du Canada a reconnu sa part de responsabilité en ce qui a trait aux sévices physiques et sexuels subis par les enfants autochtones dans plusieurs pensionnats. En janvier 1998, dans le cadre de sa réponse au rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones, le gouvernement a publié une *Déclaration de réconciliation* dans laquelle il disait aux peuples autochtones qu'il regrettait profondément les erreurs passées et qu'il reconnaissait le rôle du gouvernement dans la création et l'administration des pensionnats. Le gouvernement s'est dit très attristé de la situation tragique des personnes qui ont subi des agressions physiques et sexuelles dans ces pensionnats.

La Déclaration de réconciliation faisait partie d'un plan d'action plus large annoncé par le gouvernement du Canada en réponse à la Commission royale sur les peuples autochtones. *Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* est une politique générale à long terme qui a pour objet d'améliorer la qualité de vie des peuples autochtones et de promouvoir leur autosuffisance. Le plan d'action consacré au document *Rassembler nos forces* prévoit notamment la formation d'un nouveau partenariat entre les peuples autochtones et les autres Canadiens et Canadiennes, plan qui nous permettra de régler les problèmes du passé et de travailler ensemble à bâtir un avenir meilleur.

Le gouvernement du Canada reconnaît également l'importance d'admettre ses erreurs et de présenter ses excuses afin d'établir le fondement d'un processus de guérison et de réconciliation sur les plans individuel et communautaire. Le gouvernement présente aussi ses excuses à toutes les personnes qui ont subi des mauvais traitements dans les pensionnats. Le fait de présenter des excuses et de reconnaître les torts du passé constitue une première étape importante qui nous permettra d'établir le fondement d'une nouvelle relation entre les peuples autochtones canadiens et le gouvernement, relation qui sera fondée sur la confiance et le respect.

Extrait de la *Déclaration de réconciliation*

... Malheureusement, notre histoire en ce qui concerne le traitement des peuples autochtones, est bien loin de nous inspirer la fierté. Des attitudes empreintes de sentiments de supériorité raciale et culturelle ont mené à une répression de la culture et des valeurs autochtones. En tant que pays, nous sommes hantés par nos actions passées qui ont mené à l'affaiblissement de l'identité des peuples autochtones, à la disparition de leurs langues et de leurs cultures et à l'interdiction de leurs pratiques spirituelles. Nous devons reconnaître les conséquences de ces actes sur les nations qui ont été fragmentées, perturbées, limitées ou même anéanties par la dépossession de leurs territoires traditionnels, par la relocalisation des peuples autochtones et par certaines dispositions de la Loi sur les Indiens. Nous devons reconnaître que ces actions ont eu pour effet d'éroder les régimes politiques, économiques et sociaux des peuples et des nations autochtones.

Avec ce passé comme toile de fond, on ne peut que rendre hommage à la force et à l'endurance remarquables des peuples autochtones qui ont préservé leur diversité et leur identité historique. Le gouvernement du Canada adresse aujourd'hui officiellement ses plus profonds regrets à tous les peuples autochtones du Canada à propos des gestes passés du gouvernement fédéral, qui ont contribué aux difficiles passages de l'histoire de nos relations.

Un des aspects de nos rapports avec les peuples autochtones durant cette période, le système des écoles résidentielles, mérite une attention particulière. Ce système a séparé de nombreux enfants de leur famille et de leur collectivité et les a empêchés de parler leur propre langue, ainsi que d'apprendre leurs coutumes et leurs cultures. Dans les pires cas, il a laissé des douleurs et des souffrances personnelles qui se font encore sentir aujourd'hui dans les collectivités autochtones. Tragiquement, certains enfants ont été victimes de sévices physiques et sexuels.

Le gouvernement reconnaît le rôle qu'il a joué dans l'instauration et l'administration de ces écoles. Particulièrement pour les personnes qui ont subi la tragédie des sévices physiques et sexuels dans des pensionnats, et pour celles qui ont porté ce fardeau en pensant, en quelque sorte, en être responsables, nous devons insister sur le fait que ce qui s'est passé n'était pas de leur faute et que cette situation n'aurait jamais dû se produire. À tous ceux d'entre vous qui ont subi cette tragédie dans les pensionnats, nous exprimons nos regrets les plus sincères.

Janvier 1998

Le respect, l'engagement et un choix éclairé

La Commission insiste sur l'importance d'une approche qui offre aux victimes une réparation qui réponde à leurs besoins, à ceux de leurs familles et de leurs collectivités et qui soit fondée sur le respect, l'engagement et un choix éclairé.

Le travail du gouvernement du Canada auprès des victimes des pensionnats repose sur ces trois principes. En 1999, le ministère de la Justice le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAINC) ont facilité la tenue de neuf séances d'échanges exploratoires partout au pays avec les victimes des pensionnats, des chefs autochtones et des guérisseurs, de même qu'avec des représentants des communautés religieuses. Ces échanges étaient basés sur le respect et l'engagement à l'égard des personnes qui avaient été victimes de mauvais traitements dans les pensionnats; ils ont facilité la communication et aidé toutes les parties intéressées à mieux comprendre les besoins des victimes et de leurs collectivités et à élaborer des solutions afin de répondre à ces besoins. Par suite de ces dialogues, le gouvernement a demandé au MAINC et au ministère de la Justice d'explorer, avec les victimes et les communautés religieuses, les moyens possibles de régler les demandes relatives aux sévices dans les pensionnats.

Programmes de réparation

Selon la Commission, ce sont les programmes de réparation négociés avec les victimes et leurs collectivités qui constituent le meilleur moyen de répondre officiellement à l'ensemble de leurs besoins tout en tenant compte des préoccupations relatives à la justice et à la responsabilisation.

Le MAINC et le ministère de la Justice travaillent avec les victimes des pensionnats et, dans la mesure du possible, avec les communautés religieuses, afin de trouver des modèles susceptibles de mieux répondre aux demandes concernant les sévices subis dans les pensionnats. Plusieurs projets pilotes de règlement des différends ont été mis en place. Le cadre de chaque projet est négocié directement avec un groupe de victimes et, par conséquent, chaque modèle est unique et tient compte des différents besoins et priorités. En même temps, plusieurs éléments communs aux divers projets permettent d'assurer que le processus est équitable et qu'il répond d'une manière responsable aux besoins des victimes :

- Seules les réclamations déclarées valides selon le droit canadien en vigueur peuvent faire l'objet d'une indemnisation. Des chercheurs impartiaux sont responsables d'évaluer la validité des réclamations.

- Les réclamations visées par les projets de règlement des différends sont assujetties à la norme de preuve civile (la prépondérance des probabilités).

- Les victimes ont accès à des services de soutien et de counseling pendant le processus de règlement des différends. Cela permet de créer un climat de confiance dans le cadre du processus.

Dans l'ensemble, les projets de règlement des différends ont pour objet de trouver des moyens crédibles de résoudre les réclamations qui pourront favoriser la guérison, de permettre aux

participants de tourner la page et d'établir de nouvelles relations entre les peuples autochtones et le gouvernement du Canada.

Le règlement des réclamations des victimes de sévices dans les pensionnats a été rendu plus difficile notamment à cause des préoccupations financières exprimées par quelques-uns des organismes religieux qui ont été responsables avec le gouvernement de la création et de l'administration des pensionnats. Jusqu'à maintenant, les tribunaux ont jugé que les communautés religieuses qui administraient les établissements étaient également responsables des sévices et que, par conséquent, elles étaient toutes responsables elles aussi de dédommager leurs victimes. Certaines communautés religieuses visées par ces réclamations craignent qu'elles ne pourrons survivre financièrement si elles doivent dédommager les victimes de sévices dans les pensionnats. Le gouvernement reconnaît l'importance des établissements religieux dans la société canadienne et il s'est engagé à assurer leur survie. En même temps, les églises et le gouvernement du Canada sont tous deux responsables des pensionnats et le gouvernement travaille avec les églises afin de trouver un règlement approprié aux réclamations.

Les projets communautaires

La Commission recommande que les projets communautaires soient privilégiés comme moyen de réparer les sévices infligés aux enfants en établissements.

Le gouvernement du Canada a créé un fonds de guérison communautaire dans le cadre du plan d'action *Rassembler nos forces – Le plan d'action du Canada pour les questions autochtones* annoncé en janvier 1998. Le gouvernement a engagé 350 millions de dollars afin d'appuyer les projets de guérison communautaires qui visent à réparer les sévices sexuels et physiques infligés dans les pensionnats. Le fonds est administré par la Fondation autochtone de guérison, une société autochtone indépendante du gouvernement. La Fondation appuie des projets de guérison holistiques et communautaires qui répondent aux besoins des Métis, des Inuits et des Premières nations, notamment des projets fondés à la fois sur les méthodes traditionnelles de guérison et sur d'autres approches adaptées sur le plan culturel. La Fondation n'utilise pas les fonds pour payer les frais liés à l'indemnisation des particuliers ou aux litiges découlant des sévices subis dans les pensionnats. Le site www.ahf.ca contient davantage d'informations sur le travail de la Fondation.

Pour nombre d'Autochtones, la perte de la possibilité d'apprendre et de mettre en pratique la langue et la culture qui leur sont propres est l'aspect le plus dommageable de leur séjour dans les pensionnats. La *Déclaration de réconciliation* reconnaît que, en tant que pays, nous devons supporter le poids de nos actions passées qui ont eu pour effet d'affaiblir l'identité des Autochtones en supprimant leurs langues et leurs cultures. Dans la *Déclaration de réconciliation*, le gouvernement du Canada exprime clairement ses regrets à tous les Autochtones du Canada pour les actions passées du gouvernement fédéral qui ont contribué à ces pages difficiles de l'histoire de nos relations. Le gouvernement du Canada reconnaît l'importance des projets communautaires pour ce qui est d'appuyer les langues et la culture des Autochtones.

Le gouvernement du Canada continue d'appuyer plusieurs projets ayant pour but de préserver et de faire évoluer la langue et la culture autochtones. Ainsi :

- il soutient l'*Aboriginal Languages Initiative*, un projet de 20 millions de dollars, qui finance les activités communautaires et axées sur les foyers visant à appuyer la revitalisation, le maintien et la croissance des langues autochtones;

- il verse une somme de plus de 17 millions de dollars sur 5 ans aux gouvernements des Territoires du Nord-Ouest, du Yukon et du Nunavut afin d'appuyer des initiatives axées sur la collectivité et d'autres activités qui favorisent le maintien, la revitalisation, la croissance et la protection des six langues « officielles » des Territoires du Nord-Ouest, des huit langues autochtones du Yukon et de la langue inuktitut;

- il accorde un financement annuel de 7,9 millions de dollars au programme *Northern Native Broadcast Access*, lequel finance la production et la distribution d'émissions de radio et de télévision autochtones. Les 13 sociétés autochtones de radio et de télévision financées par le programme diffusent dans près de 400 collectivités éloignées ou nordiques (environ 500 000 personnes) partout au Canada, en 17 langues autochtones en plus du français et de l'anglais;

- il accorde un financement annuel de 8,1 millions de dollars pour permettre aux Premières nations et aux Inuit d'établir et d'exploiter des centres culturels et éducatifs qui ont mis sur pied de nombreuses activités visant à aider les Premières nations et les Inuits à améliorer leur connaissance de leurs langue, à les utiliser plus souvent et à acquérir des habiletés culturelles traditionnelles ou contemporaines.

Le gouvernement reconnaît l'importance d'examiner et de réévaluer les politiques et les programmes actuels afin d'aider les Autochtones et leurs collectivités à renforcer leurs langues et leurs cultures.

D'autres projets communautaires financés par le gouvernement fédéral sont susceptibles d'aider les collectivités à régler le problème des sévices physiques et sexuels infligés dans les pensionnats. Ces projets comprennent notamment la Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones, la Stratégie nationale sur la sécurité communautaire et la prévention du crime, la Politique sur la police des Premières nations, l'Initiative des services correctionnels communautaires pour les Autochtones, et les programmes et services de Santé Canada destinés aux peuples autochtones. Le MAINC et le ministère de la Justice explorent des moyens de renforcer les liens entre les projets relatifs au règlement des sévices infligés dans les pensionnats et les autres programmes communautaires financés par les provinces ou par le gouvernement fédéral.

Par exemple, la *Stratégie en matière de justice applicable aux Autochtones*, un projet conjoint du ministère de la Justice, du MAINC et du Solliciteur général, appuie les programmes de justice communautaires autochtones qui tentent de régler le problème de justice sociale que pose la surreprésentation des Autochtones dans le système de justice pénale en favorisant la participation de la collectivité et en tenant compte des valeurs autochtones dans le système de justice traditionnel. Le fait d'aider les collectivités autochtones à jouer un plus grand rôle dans l'administration de la

justice fera progresser le processus de guérison et de réconciliation et contribuera à la santé et au bien-être à long terme des Autochtones.

De même, le *Programme d'assistance parajudiciaire aux Autochtones* du ministère de la Justice reconnaît les besoins et la situation uniques des Autochtones aux prises avec le système de justice pénale. Ce programme facilite et améliore l'accès à la justice en aidant les Autochtones accusés d'avoir perpétré une infraction criminelle à obtenir un traitement juste et équitable qui soit adapté à leur culture, comme le veut la loi. Le programme vise tant les Autochtones inscrits que les Autochtones non inscrits. Les conseillers parajudiciaires auprès des Autochtones font le lien entre le système de justice pénale et les collectivités autochtones. Ils tentent de rendre le processus de justice pénale plus proche des Autochtones, dont les principes de justice sont davantage fondés sur la réparation, l'harmonie et la guérison que sur la punition et la vengeance. En conformité avec les recommandations de la Commission du droit, le programme a pour objet de voir à ce que les accusés, dont certains ont été victimes d'agressions alors qu'ils étaient enfants, de même que leurs familles, soient mis au courant le plus tôt possible des mécanismes du système de justice pénale. Il permet de combattre les perceptions erronées ainsi que le manque d'information et de sensibiliser le personnel du système de justice à la langue, à la culture, aux traditions, aux valeurs et aux conditions socio-économiques des Autochtones; il fait en sorte que les accusés, notamment ceux qui ont été victimes de sévices pendant leur enfance, bénéficient de l'aide de leurs pairs et de professionnels, de même que d'un soutien pratique au sein du processus de justice pénale.

À titre d'exemple, l'*Initiative des services correctionnels communautaires pour les Autochtones* du Solliciteur général du Canada est un programme communautaire financé par le gouvernement fédéral qui prend en considération l'expérience des Autochtones dans les pensionnats; le programme peut donc jouer un rôle en ce qui a trait aux conséquences des sévices. L'initiative a pour objet d'explorer de nouvelles options et de nouveaux modèles de traitement des délinquants en subventionnant un petit nombre de collectivités autochtones qui élaborent des stratégies de guérison auxquelles participent à la fois le délinquant et la victime, leurs familles respectives et l'ensemble de la collectivité. Dans ce type de projet, les agents de la paix, les tribunaux et la collectivité collaborent afin de répondre aux besoins des contrevenants et de favoriser leur bien-être individuel et collectif. Afin d'assurer que les besoins des victimes d'agressions sexuelles sont pris en compte dans ces projets communautaires, l'initiative a produit plusieurs rapports, notamment *Lutte contre les agressions sexuelles* et *Au moment de la divulgation.* Ces rapports font la promotion des meilleures pratiques en matière de traitement des victimes qui ont subi des agressions sexuelles et qui sont également des agresseurs d'enfants. Le rapport est centré aussi sur la prévention communautaire et les stratégies d'intervention, dont plusieurs sont pertinentes aux sévices infligés dans les pensionnats. Les rapports ont été distribués aux collectivités et aux organisations autochtones, de même qu'à d'autres partenaires. Ces documents sont disponibles sur le site Internet du Solliciteur général à l'adresse : www.sgc.gc.ca.

Plusieurs programmes de Santé Canada qui répondent aux besoins des collectivités et des familles des Premières nations peuvent également jouer un rôle. *Le Programme d'aide préscolaire aux Autochtones*, par exemple, est un programme d'intervention en milieu scolaire auquel participent les parents et les collectivités dans le but de répondre aux besoins des enfants. Le programme met l'accent sur la participation des parents et l'appui de la collectivité et il est

axé sur l'épanouissement de la langue et de la culture autochtones. En outre, la composante Premières nations et Inuit de l'initiative *Grandir ensemble* appuie et aide les collectivités inuites et autochtones à administrer les programmes destinés aux enfants qui sont conçus, offerts et gérés dans la collectivité. Ces programmes font la promotion du développement de la petite enfance afin de mettre fin au cycle intergénérationnel des agressions physiques et sexuelles d'enfants.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à travailler avec les victimes, leurs collectivités, les églises et les autres intéressés afin de réparer d'une manière souple et intégrée, les séquelles laissées par les pensionnats.

CONCLUSION

La Commission du droit nous a fourni un rapport instructif et utile sur l'importante question des sévices infligés aux enfants placés en établissements canadiens. Le rapport illustre bien le rôle que joue la Commission du droit à titre de conseiller indépendant du gouvernement du Canada sur les questions juridiques. L'analyse faite par la Commission est également une ressource importante pour tous les paliers de gouvernement ainsi que pour d'autres institutions publiques et sociales, car elle leur permet de comprendre les questions complexes qui sont en jeu et de trouver des solutions efficaces et appropriées dans le cadre des efforts constants visant à régler le problème de la violence envers les enfants.

Le rapport de la Commission fournit au gouvernement du Canada l'occasion de faire le point sur la situation au regard de l'ensemble de ses conclusions. Les valeurs et les préoccupations qui ressortent de cette étude sont tout à fait compatibles avec celles du gouvernement, et cela est encourageant. En outre, il est évident que plusieurs de nos programmes et projets visent à résoudre les vrais problèmes, et nous avons toutes les raisons de croire que nous réalisons des progrès.

Le gouvernement du Canada partage les préoccupations de la Commission concernant les sévices infligés aux enfants placés en établissements et il a déclaré que le bien-être de tous les enfants était une de ses priorités principales. C'est pourquoi nous travaillons constamment afin de rendre le Canada plus sûr pour les enfants en veillant à ce que nos politiques, nos lois et nos programmes soient conçus dans l'intérêt des enfants.

Nous avons mis sur pied plusieurs programmes et pris des mesures afin de prévenir les mauvais traitements envers les enfants, de sensibiliser le système de la justice pénale au sort des victimes d'actes criminels et de réparer les sévices physiques et sexuels qui ont été infligés dans les pensionnats pour Indiens.

À l'instar de la Commission du droit, nous sommes déterminés à protéger les enfants et, à cette fin, nous avons mis en œuvre une gamme de mesures préventives. Ensemble, ces mesures permettent d'assurer leur santé émotive, sociale et intellectuelle plus tard dans la vie; elles sensibilisent le public aux mauvais traitements des enfants; elles fournissent aux personnes chargées d'élaborer les politiques des renseignements et des résultats de recherche plus

pertinents en ce qui a trait aux mauvais traitements envers les enfants; elles tiennent compte de la criminalité et de la victimisation des victimes; elles améliorent le processus de filtrage des personnes qui travaillent auprès des enfants et elles rendent les enfants davantage conscients des situations qui pourraient s'avérer dangereuses. Nous avons également adopté une nouvelle loi afin de combattre l'exploitation sexuelle des enfants à l'échelle nationale et internationale.

Le gouvernement du Canada continue d'avoir pour priorité d'améliorer l'expérience des victimes d'actes criminels au sein du processus de justice pénale, ce qui était également une des préoccupations principales de la Commission. Au fil des ans, nous avons modifié à plusieurs reprises les dispositions du *Code criminel* qui visent les victimes afin de faciliter leur témoignage, tenir compte de leur sécurité dans toute décision relative au cautionnement et leur permettre de participer au processus de détermination de la peine en soumettant une déclaration. Récemment, le gouvernement a adopté une loi afin de protéger les victimes pendant l'enquête préliminaire; il a lancé des consultations sur les moyens de mieux protéger les enfants en vertu du droit pénal et dans le cadre des procédures pénales, conclu un accord avec les provinces et les territoires sur le développement des jeunes enfants et modifié la *Loi sur le casier judiciaire* afin de conférer à la police des pouvoirs accrus pour lui permettre de connaître les antécédents criminels des personnes dangereuses qui souhaitent travailler auprès des enfants. Le gouvernement a également créé le Centre de la politique concernant les victimes qui doit veiller à ce que l'opinion de la victime soit prise en considération dans l'élaboration des politiques.

Les idées énoncées dans le rapport de la Commission ont également contribué aux travaux que le gouvernement du Canada a entrepris avec les victimes et les églises afin de trouver des moyens responsables, sensibles et justes de réparer les séquelles laissées par les sévices physiques et sexuels subis dans les pensionnats pour Indiens. Conformément aux recommandations de la Commission, le gouvernement collabore actuellement avec les victimes des pensionnats et si possible avec les églises afin d'établir des modèles susceptibles de donner des réponses mieux adaptées aux réclamations découlant des sévices subis dans les pensionnats. Le gouvernement travaille également avec les églises pour trouver des moyens de collaborer avec elles afin que nous puissions nous acquitter de nos responsabilités conjointes à l'égard des sévices subis dans les établissements.

Le gouvernement du Canada est d'avis que l'effet cumulatif des mesures que nous avons adoptées afin de venir en aide aux enfants, très souvent avec la participation des provinces et des territoires, favorisera leur sécurité et leur bien-être. Un grand nombre de ces mesures s'attaquent aux causes profondes qui mettent nos enfants en danger alors que d'autres mesures ont pour objet de réparer les torts subis par les victimes. Dans tous les cas, nous avons l'intention d'offrir et de maintenir le meilleur soutien possible aux enfants afin qu'ils jouissent d'une bonne santé et qu'ils puissent mener une vie paisible et productive.